



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N° 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y EL ARTÍCULO 3 DEL DECRETO LEY N° 19990, SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA INCORPORAR AL LUSTRADOR DE CALZADO, RECONOCIDO POR LA LEY N° 27475, MODIFICADA POR LA LEY N° 27957, AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES Y ESSALUD.

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Partido Nacional Perú Libre, a iniciativa del Congresista **SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y, en concordancia con los artículos 22°, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N° 26790, LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y EL ARTÍCULO 3 DEL DECRETO LEY N° 19990, SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARA INCORPORAR AL TRABAJADOR CANILLITA, RECONOCIDO POR LA LEY N° 31344, AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES Y ESSALUD.

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es modificar el artículo 3 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, así como el artículo 3 del Decreto Ley N° 19990, Ley del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, para otorgar al lustrador de calzado, reconocido por la Ley N° 27475, Ley que Regula la Actividad del Lustrabotas, modificada por la Ley N° 27957, los beneficios de salud y pensionarios.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es:

- a) Incorporar al lustrador de calzado, reconocido por la Ley N° 27475, Ley que Regula la Actividad del Lustrabotas, modificada por la Ley N° 27957, al Sistema Nacional de Pensiones creado por el Decreto Ley N° 19990 y administrado por la Oficina Nacional Previsional (ONP).
- b) Incorporar al lustrador de calzado, reconocido por la Ley N° 27475, Ley que Regula la Actividad del Lustrabotas, modificada por la Ley N° 27957, al Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud – ESSALUD.

La incorporación del trabajador lustrador de calzado a los beneficios establecidos en los literales a) y b) del presente artículo, está condicionada a que se encuentre inscrito en el Sistema de Formalización de Hogares, SISFOH, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Artículo 3. Modificación del artículo 3. Asegurados de la Ley N° 26790 Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud

Modifíquese el artículo 3 de la Ley N° 26790 Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, con el siguiente texto legal:

"Artículo 3°. - ASEGURADOS.

Son asegurados del Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud, los afiliados regulares o potestativos y sus derechohabientes.

Son afiliados regulares:

- Los trabajadores activos que laboran bajo relación de dependencia o en calidad de socios de cooperativas de trabajadores.
- Los pensionistas que perciben pensión de jubilación, incapacidad o sobrevivencia.
- **Los trabajadores lustradores de calzado, reconocidos por la Ley N° 27475, Ley que Regula la Actividad del Lustrabotas, modificada por la Ley N° 27957.**
- Los trabajadores independientes que sean incorporados por mandato de una ley especial.



Todas las personas no comprendidas en el párrafo anterior se afilian bajo la modalidad de asegurado potestativo en el Seguro Social de Salud (ESSALUD) o en la Entidad Prestadora de Salud de su elección.

Son derechohabientes el cónyuge o el concubino a quienes se refiere el Artículo 326 del Código Civil, así como los hijos menores de edad o mayores incapacitados en forma total y permanente para el trabajo, siempre que no sean afiliados obligatorios. La cobertura de los hijos se inicia desde la concepción, en la atención a la madre gestante.

El Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud es de carácter obligatorio para los afiliados regulares y los demás que señale la ley.

El Régimen Contributivo de la Seguridad Social en Salud está autorizado para realizar, directa o indirectamente, programas de extensión social para la atención de no asegurados de escasos recursos".

Artículo 4. Modificación del artículo 3° del Decreto Ley N° 19990, Ley del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.

Modifíquese el artículo 3° del Decreto Ley N° 19990, Ley del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, con el siguiente texto legal:

"Artículo 3.- Son asegurados obligatorios del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, con la excepción a que se refiere el artículo 5, los siguientes:

- a) Los trabajadores que prestan servicios bajo el régimen de la actividad privada a empleadores particulares, cualesquiera que sean la duración del contrato de trabajo y/o el tiempo de trabajo por día, semana o mes;
- b) Los trabajadores al servicio del Estado bajo los regímenes de la Ley N° 11377 o de la actividad privada; incluyendo al personal que a partir de la vigencia del presente Decreto Ley ingrese a prestar servicios en el Poder Judicial, en el Servicio Diplomático y en el Magisterio;
- c) Los trabajadores de empresas de propiedad social, cooperativas y similares;
- d) Los trabajadores al servicio del hogar;
- e) Los trabajadores artistas; y



f) Los trabajadores lustradores de calzado, reconocidos por la Ley N° 27475, Ley que Regula la Actividad del Lustrabotas, modificada por la Ley N° 27957.

g) Otros trabajadores que sean comprendidos en el Sistema, por Decreto Supremo, previo informe del Consejo Directivo Único de los Seguros Sociales."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única – Entrada en vigor

Esta Ley entra en vigor a los 90 días naturales de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. - Norma derogatoria

Deróguese o modifíquese toda norma que se oponga a la presente ley.

SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Flavio Cruz MAMANI

Victor Portales

Volens

Rufino Milagros Rivas

Américo Gonzales

Bernardo Delto



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **21** de **setiembre** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3090-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Nuestra Constitución Política reconoce el derecho al trabajo como uno fundamental; asimismo, el acceso a la salud, a la seguridad social y a las pensiones como derechos de la persona humana.

En ese marco constitucional, se desarrolla la normativa correspondiente que permite que los enunciados constitucionales referidos en el párrafo anterior, se materialicen de manera que tales presupuestos normativos puedan llegar a la población.

En el Perú, es conocido y las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) así lo evidencian, es un país en el cual el empleo informal representa las tres terceras partes de la población económicamente activa (PEA). Circunstancia que, debe señalarse, se incrementó con la pandemia por el COVID 19, que en poco más de dos años redujo los niveles de empleo formal y direccionó, lamentablemente, el esfuerzo laboral de las personas hacia el sector informal.

Una de las actividades que se desarrolla fundamentalmente en dicho espectro laboral, es el que cumplen los canillitas. Los canillitas son trabajadores que prestan servicios de venta y distribución de diarios, revistas y loterías en la vía pública, en puestos debidamente autorizados o de manera ambulatoria.

En este punto es importante precisar que es lo que señala la Ley N° 31344, Ley que reconoce la labor de los canillitas y regula sus actividades en los espacios públicos. La norma define como "canillita" a la persona natural que realiza las actividades de expendio de diarios, revistas, loterías y productos afines; así como, actividades complementarias, tales como, venta directa y personalizada material de lectura y escritura, álbumes de figuritas y coleccionables, golosinas y bebidas envasadas, entradas para espectáculos culturales, servicios de impresión, entre otros.

Adicionalmente establece cuales son las modalidades de canillitas y sobre el particular precisa lo siguiente:

Las modalidades de "canillitas" consideradas en la Ley son:

- Canillita: persona natural que expende o vocea, directamente o en unidad familiar, los bienes o actividades establecidas en la ley.
- Exhibidor: el estante que forma parte del kiosco o módulo que sirve para exhibir al público los diarios, revistas, loterías y otros productos exhibibles de las actividades reconocidas en la ley.
- Kiosco o módulo: bien mueble donde los canillitas realizan sus actividades, cuyas dimensiones, características y zonas de funcionamiento son

autorizadas por cada gobierno local. Solo podrán ser reubicados cuando existan razones de interés y orden público, salubridad, ensanchamiento o remodelación de vías, y se hará al lugar más cercano posible y sin irrogar gasto alguno al canillita.

- Voceador: canillita, expendedor y repartidor transeúnte o a domicilio, de los productos contenidos en la ley, cuya labor lo realiza en zonas específicas fuera de un kiosco o módulo.

Sin embargo, si bien es cierto la norma antes citada, de reciente publicación, es importante para dichos trabajadores en tanto les reconoce la condición de tal y regula algunos aspectos de su labor diaria, no considera el tema de salud y previsional en su favor. Este es un aspecto de suma importancia que no ha sido abordada aún por la normativa nacional y lo que, precisamente, con la presente iniciativa legislativa se busca regular a fin de otorgarles esos derechos fundamentales que la Constitución Política consagra y que son complementarios a su derecho al trabajo de modo tal que conforman un tridente en la que cada una de las puntas está conformada por el trabajo, la salud y el bienestar representado en contar, además, con un sistema pensionario que les permita, llegado el momento de su jubilación, contar con una pensión que les permita continuar con su desarrollo de vida en la tercera edad.

No esta demás reiterar que el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social y pensionaria es reconocido por el Estado peruano, lo que implica una protección frente a las contingencias que precise la ley y, obviamente, para elevar su calidad vida. En nuestro país ha sido escaso el desarrollo de la seguridad social y pensionaria como una figura jurídica, donde se pueda plantear una estructura y principios fundamentales para su desarrollo y progreso, y uno de los grupos más vulnerables en la materia son los canillitas que, en su mayoría, son informales.

De manera que, es necesario precisar el acceso al sistema de seguridad social en salud y pensiones de los prestadores de este servicio, otorgándoles, mediante su incorporación al respectivo sistemas y régimen, un acceso a tales beneficios que no son gratuitos, sino que constituyen un derecho inherente que poseen por su condición de persona humana.

Con estas mejoras se busca que sus derechos sociales y económicos, puedan ser reivindicados en aras de brindarles una mejor calidad de vida.

Así, aproximémonos un poco a los conceptos que mediante la presente ley se busca conceder a los trabajadores canillitas.

“¿Qué es el derecho a la seguridad social?”

Todas las personas tienen derecho a la seguridad social. A través de la provisión de bienestar social o asistencia, los Estados deben garantizar la protección de todos, especialmente los miembros más vulnerables de la sociedad, en caso de desempleo, maternidad, accidente, enfermedad, invalidez, vejez u otras circunstancias de la vida. Los Estados deben realizar progresivamente el derecho a la seguridad social a través de medidas para ofrecer protección, a través de dinero en efectivo o en especie, que permita a los individuos y las familias adquirir la atención sanitaria al menos esencial, abrigo y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentación, y las formas más básicas de educación.

Debido a su efecto redistributivo, el derecho a la seguridad social es un factor importante en la inclusión y la cohesión social, así como en la reducción de la pobreza. La seguridad social debe proporcionarse sobre una base no discriminatoria, aunque los medios de financiación y de proporcionar seguridad a la sociedad variarán de un Estado a otro.

En su Observación General, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) proporciona una guía detallada a los Estados con respecto a sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho a la seguridad social. El Comité también indica que el derecho incluye las siguientes características esenciales e interrelacionadas:

Disponibilidad. Los Estados deben asegurar que un sistema de seguridad social, con independencia de su composición, garantice las prestaciones correspondientes ante los impactos a los medios de subsistencia. Dicho sistema debe ser administrado o regulado por el Estado, y debe ser sostenible para ofrecer continuidad a lo largo de las generaciones.

Riesgos e imprevistos sociales. Los sistemas de seguridad social de los Estados deben ofrecer cobertura para las siguientes nueve ramas principales de la seguridad social: atención de salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos.

Nivel suficiente. Las prestaciones ofrecidas bajo un sistema de seguridad social deben ser suficientes en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficiente a la atención de salud. Para lograr esto, los Estados deben revisar periódicamente los criterios empleados para

determinar el nivel suficiente. Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.

Accesibilidad. El acceso a la seguridad social incluye cinco elementos clave: cobertura, condiciones, asequibilidad, participación e información, y acceso físico. Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y los grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación sobre ningún fundamento prohibido. Los planes no contributivos serán necesarios para garantizar la cobertura universal. Las condiciones de calificación deben ser razonables, proporcionadas y transparentes. Cualquier terminación, suspensión o reducción de las prestaciones debe ser prescrita por la ley, en base a motivos razonables, y sujeta al debido proceso. Las contribuciones requeridas en virtud de un régimen de seguridad social deben solicitarse con antelación, estar al alcance de todos y no deben poner en peligro otros derechos humanos. Todas las personas deben tener acceso a la información sobre los derechos de seguridad social, y ser capaces de participar en los sistemas de seguridad social disponibles. Los Estados deben asegurarse de que todo el mundo puede acceder físicamente a los servicios de seguridad social para acceder a los beneficios e información y hacer las contribuciones requeridas, con especial atención a las personas con discapacidad, los inmigrantes y las personas que viven en zonas de conflicto, remotas, o propensas a los desastres naturales¹."

"El derecho a la seguridad social y a la libertad de acceso a la salud y pensiones

I. Razón de ser de los derechos sociales: los tres ejes que justifican su existencia.

La razón de ser de los derechos sociales o lo que es lo mismo, su justificación, gira en torno a tres ejes: a) su pertenencia al conjunto de derechos humanos; b) su papel protagónico, a fin de alcanzar la igualdad material y la libertad fáctica; y finalmente, c) el hecho de no requerir, necesariamente, de recursos económicos para materializarse.

1. Los derechos sociales se justifican en tanto forman parte del conjunto de los derechos humanos

Es evidente que al hacer esta afirmación —que los derechos sociales se circunscriben en el conjunto de derechos humanos— estamos adjudicándonos

¹ <https://www.escri-net.org/es/derechos/seguridad-social>

al pensamiento de los defensores de la "teoría de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos", según la cual, los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC), conjuntamente con los derechos civiles y políticos (en adelante DCP), forman el conjunto de derechos humanos; de manera tal que no existe jerarquía entre ellos, sino que son interdependientes; siendo inviable la existencia de alguno de ellos sin el otro u otros; así, los DESC requieren de los DCP para no convertirse en simples derechos nominales carentes de eficacia.

2. Los derechos sociales permiten al individuo alcanzar la igualdad en sentido material y la libertad fáctica

La igualdad y la libertad son derechos bilateralmente necesarios, a expensas de alcanzar —de manera individual— existencia y eficacia jurídica y material. En ese sentido, se ha dicho que "la igualdad, como valor supremo de una convivencia ordenada, feliz y civil, y, por consiguiente, de una parte, como aspiración perenne de los hombres que viven en sociedad, y de otra, como tema constante de las ideologías y de las teorías políticas, queda emparejada a menudo con la libertad".

El emparejamiento citado entre igualdad y libertad es de aplicación a la lógica que configura los derechos sociales, ya que estos se erigen como premisas para que el individuo pueda -sin interferencia alguna- orientar a voluntad su vida, en tanto existan en la realidad las condiciones necesarias que lo equiparen en razón de los demás miembros de la sociedad.

En efecto, como se sabe, la ley se aplica por igual para los iguales y desigual para los desiguales; más para que ello sea efectivo, se requiere romper con la igualdad formal, basada en el simple enunciado normativo y dar un salto cualitativo orientado a alcanzar la igualdad material, la cual supone eliminar las disparidades que impiden en los hechos que los ciudadanos vivan equitativamente.

A dicho fin, resulta vital la actuación del Estado; pues "un rasgo común de la regulación jurídica de los ámbitos moldeados a partir del modelo de derecho social es la utilización del poder del Estado, con el propósito de equilibrar situaciones de disparidad". De modo que "si se parte del principio de que los ciudadanos son iguales ante la ley y poseen los mismos derechos, deben poder participar en situación de igualdad en las ventajas que dimanen de la sociedad, y que es tarea del Estado hacer que tal derecho sea respetado, evitando que los más poderosos opriman a los más débiles y que la desigualdad de hecho destruya a la igualdad jurídica."

De otro lado, la libertad implica, al igual que la igualdad jurídica y material, una libertad jurídica y una fáctica. Sobre estas últimas existen dos teorías complementarias. La primera señala que la libertad jurídica para hacer u omitir algo carece de todo valor si no es acompañada de una libertad fáctica. La segunda, señala que el Estado debe actuar a favor del logro de la libertad fáctica.

Es clara la correlación de dichas teorías con las llamadas libertades negativas y positivas. Se entiende por libertad negativa la ausencia de interferencia; mientras que por libertad positiva algo más que ello, más que ser dejado meramente en paz por los demás; requiriéndose que los agentes tomen parte activa en el control y el dominio de sí propios: el yo con el que ellos se identifican tiene que tomar a su cargo los "yoes" menores o más parciales que acechan dentro de cada individuo. De manera tal que tendré mayor libertad positiva en tanto posea "autodominio, lo que sugiere un hombre dividido y contrapuesto a sí mismo".

Entonces, podemos decir que por la libertad negativa el Estado está obligado a eliminar toda injerencia que impida el libre desarrollo del individuo; mientras que, por la positiva, el individuo tiene la capacidad de orientar su voluntad a un determinado objetivo sin que voluntades externas a éste se lo impidan. Ambas se conjugan para lograr la libertad fáctica. Tal cuestión se logra a través de los derechos sociales, ya sean sus prestaciones reconocidas expresamente (derechos sociales fundamentales) o sean adscriptos interpretativamente (derechos fundamentales a prestaciones).

3. Los derechos sociales no se materializan únicamente mediante obligaciones positivas condicionadas a la existencia de fondos suficientes

Uno de los argumentos esgrimidos en contra de los DESC es que estos se efectivizan en obligaciones positivas por parte del Estado, es decir, en obligaciones de dar o hacer, lo cual vincula su ejercicio a la existencia de recursos suficientes. Esta posición peca de simplista, pues "la obligación del Estado no siempre está vinculada con la transferencia de fondos hacia el beneficiario de la prestación, sino más bien con el establecimiento de normas que concedan relevancia a una situación determinada, o bien con la organización de una estructura que se encargue de poner en práctica una actividad determinada".

Son tres las clases de obligaciones que el Estado tiene para hacer efectivos los DESC, las cuales pueden ser positivas, negativas o mixtas; siendo de cada

clase, respectivamente, las de respeto, de protección y de satisfacción. Por las primeras, el Estado no debe injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes o servicios que constituyen el objeto del derecho. Por las segundas, el Estado impide que terceros injieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes o servicios. Finalmente, por las terceras, el Estado se asegura de que el titular del derecho acceda al bien o servicio cuando no pueda hacerlo por sí mismo, así como promueve las condiciones que conlleven al goce del derecho.

II. Razón de ser del Derecho a la seguridad social y a la libertad de acceso a la salud y pensiones

Evidentemente, el Derecho a la seguridad social y a la libertad de acceso a las prestaciones de salud y pensiones, en tanto Derecho Social, se encuadra dentro de los argumentos que justifican su existencia; de tal modo, en este punto sintetizaremos tales argumentos, aplicándolos al derecho específico tratado.

A tal fin, partiremos conceptualizando el derecho a la seguridad social y el sistema que lo sostiene; pasando a detallar su justificación en tanto que permite alcanzar la igualdad material y la libertad fáctica, materializándose en obligaciones tanto positivas como negativas.

Dicho todo ello, corresponde decir que el derecho a la seguridad social ha sido definido como el conjunto de actividades de la sociedad, para prevenir los riesgos sociales y reparar sus efectos, integrados en un sistema de políticas, normas, administración, procedimientos y técnicas.

Este derecho tiene como uno de sus pilares fundamentales al “principio de universalidad”; así, la libertad de acceso a las prestaciones de salud y pensiones tiene clara relación con éste, pues entiende que “toda persona en situación de necesidad tiene derecho a ser protegido por el Sistema de Seguridad Social”. Tal afirmación aparentemente limitaría el derecho social tratado –en tanto exige un estado de necesidad–; pero no es así, ya que lo único que se hace es dejar en claro el requisito para el ejercicio del derecho, pero no su titularidad, la cual la detenta toda persona.

Por otro lado, el sistema de seguridad social es definido como el conjunto de normas y principios elaborados por el Estado con la finalidad de proteger situaciones de necesidad de los sujetos.

Señalado lo anterior, sintetizamos los argumentos justificantes de los Derechos Sociales, en general, y del derecho a la seguridad social y libertad de acceso a las prestaciones de salud y pensiones, en particular.

Habiendo ya sido explicados los conceptos justificantes, procedemos a detallar cómo es que la salud y las pensiones, derechos componentes del derecho a la seguridad social, suman en ellos. A tal fin, citaremos dos sentencias del Tribunal Constitucional que los definen.

Sobre el derecho a la salud, en la STC 03599-2007-AA el colegiado ha señalado que: "el derecho a la salud (...) posee una doble dimensión: a) El derecho de todos los miembros de una determinada comunidad de no recibir por parte del Estado un tratamiento que atente contra su salud y b) El derecho de exigir del Estado las actuaciones necesarias para el goce de parte de los ciudadanos de servicios de calidad en lo relacionado a la asistencia médica, hospitalaria y farmacéutica (...)"

La primera dimensión, muestra una obligación de respeto por parte del Estado, es decir, establece un mandato de no injerencia de éste en cuanto al goce del derecho a la salud. De tal manera, el cumplimiento de tal obligación no requiere de fondos para su cumplimiento, lo cual impide argumentar en su contra bajo la idea de que ante la escasez resultan ineficaces.

La segunda dimensión, establece una obligación de satisfacción, en tanto se orienta a garantizar y promover acciones dirigidas al goce del derecho a la salud de todo ciudadano. Esta dimensión -con mayor claridad que la primera- se orienta al alcance de la igualdad material y la libertad fáctica, pues establece la facultad de exigir al estado prestaciones referentes a la salud que significan la realización de los derechos enunciados normativamente, trascendiendo de esa manera el plano jurídico, procurando la igualdad de los ciudadanos en la realidad, así como la posibilidad de que estos orienten su voluntad a determinados objetivos sin verse limitados por la falta de atenciones médicas, hospitalarias y farmacéuticas.

En lo que respecta al derecho a una pensión, en la STC 00023-2007-AI el colegiado ha señalado que: "las pensiones no son propiamente remuneraciones, puesto que se trata de un derecho que responde a una justificación y naturaleza distintas a la remuneración (...)"

Con tal interpretación, el Tribunal Constitucional logra establecer un criterio a favor de la universalidad de las pensiones. Ello en tanto que el relacionar el acceso a las pensiones con la obtención de una remuneración y sus correlativas aportaciones, provoca que dicho derecho sólo sea de posible ejercicio para aquellas personas que a su vez se encuentran en facultades de acceder a otro derecho social: el derecho al trabajo.

Consecuencia de tal razonamiento del colegiado, el que el derecho a las pensiones no se justifique en una naturaleza remunerativa, provoca que su disfrute alcance a todo ciudadano independientemente de que este tenga o no un empleo.

Al haberse establecido este criterio de manera interpretativa por el Tribunal Constitucional, cabrá la discusión acerca de si por un lado es posible que éste pueda obligar al poder legislativo a materializar las prestaciones consecuentes a la materialización del derecho pensionario universal, y de otro lado, habrá que vislumbrar si en base a un criterio democrático ello resulta viable.

Democráticamente resulta necesario señalar que lo deseado se torna absolutamente viable; puesto que la inactividad del legislador merece ser suplida por el intérprete de la Constitución, a fin de hacer efectivos los derechos en ella reconocidos.

De esa manera, se logra superar, al igual que en el caso de la salud, la simple declaración de un derecho social, pasando de una igualdad formal a una igualdad material y de una libertad jurídica a una fáctica². "[...]"

De otro lado el Instituto Nacional de Estadística e Informática refiere lo siguiente sobre la materia.

"El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) dio a conocer que en el año 2015, el Producto Bruto Interno (PBI) peruano ascendió a S/ 602 mil 527 millones de soles, de los cuales el 80,8% proviene del sector formal y el 19,2% del sector informal, proveniente de las unidades productivas de los hogares, es decir, casi un quinto del total; mientras que en el año 2007 aportó el 18,7%.

Durante la presentación de la Cuenta Satélite de la Economía Informal Peruana 2007-2015, el Jefe del INEI, Dr. Aníbal Sánchez Aguilar indicó que al año 2015, la población ocupada totalizó 15 millones 919 mil personas, de las cuales el 73,2% tiene empleo informal. Resaltó, que el empleo del sector estrictamente informal de los hogares representa el 55,9% y el empleo informal en el sector formal empresarial el 17,2%. Destacó, además, que la productividad laboral en el sector informal representa casi un tercio de la productividad laboral de toda la economía y a su vez representa casi la quinta parte de la productividad del sector formal.

Precisó que la Cuenta Satélite de la Economía Informal Peruana permite conocer la participación del Sector Informal en la generación del PBI del país; además cuantifica el empleo informal total de la economía que incluye el empleo informal en las

² http://www.trabajo.gob.pe/boletin/documentos/boletin_19/doc_boletin_19_02.pdf

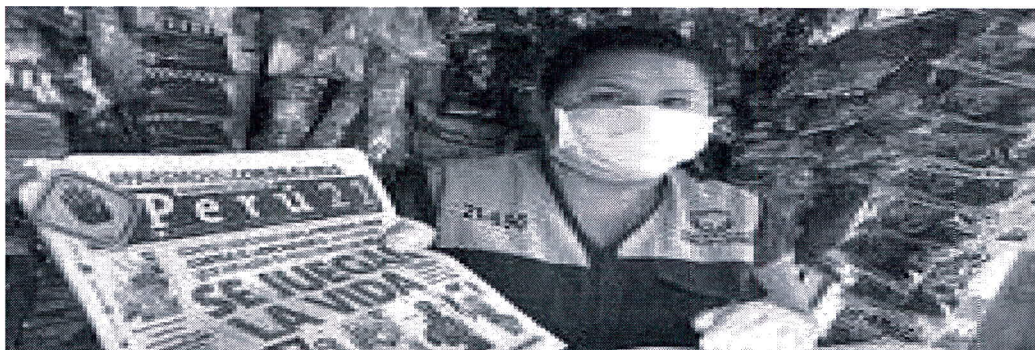
empresas formales; y permite caracterizar a los trabajadores que participan en la informalidad.

El evento realizado en el Auditorio Principal del INEI, contó con la participación del Dr. Alfonso Grados Carraro, Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo. Los comentarios sobre la presentación estuvieron a cargo del Dr. Javier Herrera Zúñiga, Director de Investigación del Instituto para el Desarrollo (IRD) de Francia y el Dr. Walter Mendoza de Souza, Analista del Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA."

(...)

El 43% del empleo informal lo conforman trabajadores independientes

El empleo informal de la economía está conformado por 43,0% de trabajadores independientes (emolientero, **canillita**, taxista, gasfitero), 39,0% de trabajadores asalariados, 15,0% de trabajadores familiares auxiliares y 3,0% empleadores o patronos. En tanto, el empleo formal está integrado en un 79,0% por trabajadores asalariados. (...)”³



³ <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/sector-informal-genera-cerca-de-la-quinta-parte-del-producto-bruto-interno-peruano-9440/>

MARCO CONSTITUCIONAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 9.- Política Nacional de Salud El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.

Artículo 10.- Derecho a la Seguridad Social El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

Artículo 11.- Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

Artículo 12.- Fondos de la Seguridad Social Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.

Artículo 22°. - El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

Artículo 23°. - El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.

Artículo 24°. - El trabajador tiene derecho a una remuneración equitativa y suficiente, que procure, para él y su familia, el bienestar material y espiritual.

El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador.

Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores.

Artículo 59°. - El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades

no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

MARCO LEGAL

LEY N° 31344, LEY QUE RECONOCE LA LABOR DE LOS CANILLITAS Y REGULA SUS ACTIVIDADES EN LOS ESPACIOS PÚBLICOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto el reconocimiento de la labor de los canillitas y la regulación de sus actividades en espacios públicos autorizados.

Artículo 3. Denominación de canillita

3.1. Se denomina "canillita" a la persona natural que realiza las actividades específicamente señaladas en el artículo 4, en concordancia con la Ley 10674, que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de loterías; y de la Ley 30677, Ley que declara Día del Expendedor de Diarios, Revistas y Loterías, Canillita, el 5 de octubre de cada año.

3.2. Las modalidades de canillita consideradas en la presente ley son las siguientes:

- a. Canillita. La persona natural que expende o vocea, directamente o en unidad familiar, los bienes o actividades establecidas en la presente ley.
- b. Exhibidor. El estante que forma parte del kiosco o módulo que sirve para exhibir al público los diarios, revistas, loterías y otros productos exhibibles de las actividades reconocidas en la presente ley.
- c. Kiosco o módulo. El bien mueble donde los canillitas realizan sus actividades, cuyas dimensiones, características y zonas de funcionamiento son autorizadas por cada gobierno local.
- d. Voceador. El canillita, expendedor y repartidor transeúnte o a domicilio, de los productos señalados en la presente ley, cuya labor lo realiza en zonas específicas fuera de un kiosco o módulo.

Artículo 4. Actividades de los canillitas

4.1. Actividad principal: Expendio de diarios, revistas, loterías y productos afines teniendo en cuenta su importancia en la información y comunicación población.

4.2. Actividades complementarias:

4.2.1. La venta directa y personalizada de:

- a. Material de lectura y escritura; álbumes de figuritas y coleccionables; banderines y postales; pines y escarapelas; banderas y juguetes pequeños; llaveros; tarjetas de saludo, felicitación o regalo; souvenir; y otros productos afines.

- b. Accesorios y tarjetas para celulares como memoria y afines, DVD y CD, o tecnología que los reemplace.
 - c. Entradas para espectáculos culturales, deportivos, artísticos y musicales pasibles de ser impresas en el momento.
 - d. Golosinas y bebidas envasadas y productos afines.
- 4.2.2. La prestación de los siguientes servicios a la comunidad:
- a. Colaboración con la promoción de actividades culturales y turísticas, previo convenio con las autoridades culturales y turísticas locales, regionales, nacionales e internacionales respectivas.
 - b. Participación y colaboración para la realización de actividades relacionadas con el ornato, salubridad y limpieza pública, previo convenio con las autoridades respectivas.
 - c. Realización de encuestas públicas y privadas, así como sus flashes.
 - d. Colocación de avisos de servicio público y particular de publicidad en escaparates especialmente diseñados para tal fin.
 - e. Impresiones.
 - f. Colectas de bien público.
 - g. Servicios de edición de diarios, revistas u otras formas de comunicación o publicidad.
 - h. Entrega personalizada a domicilio de los productos que comercializa.

EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley se inserta adecuada y convenientemente en nuestro ordenamiento jurídico nacional en tanto, amplía y complementa la normatividad existente respecto al reconocimiento de la labor que desarrollan los trabajadores canillitas en el país.

Ello porque, a las propias de su función laboral, les adiciona las que por derecho humano y fundamental les corresponden en el ámbito de la salud y el previsional. La justicia en este caso en particular, se ve claramente expresada en el otorgamiento de la extensión hacia ellos de estos dos beneficios y derechos constitucionales. En tanto ello, debe indicarse que esta norma no colisiona con ninguna otra vigente en la legislación nacional; por el contrario, como se ha señalado, busca atender a una población económicamente activa con la finalidad de que puedan acceder al derecho universal de la seguridad social en salud y al sistema de pensiones, garantizando el desarrollo, tranquilidad personal y familiar de los ciudadanos que conforman este importante sector productivo del país.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley, no irroga gasto al Estado, ya que sólo busca una modificación en la norma y la utilización de los presupuestos institucionales asignados para cada uno de los organismos vinculados a la iniciativa legislativa. En tal sentido, los montos dinerarios que pudieren generar egresos al erario nacional se pueden cubrir presupuestándolos adecuada y oportunamente en el presupuesto público para el año 2023.

En su oportunidad cuando estos trabajadores estén formalizados, tendrán también que cumplir con sus obligaciones tributarias con la SUNAT, lo que generara ingresos significativos para el Estado, por otro lado, también aportarán en la forma que les corresponda, facultativa tal vez, al sistema de seguridad social en salud, lo que confirma que no generará gastos al erario público.

Es obvio que ya el estado a través del reconocimiento legal de los trabajadores canillitas, ha evidenciado la necesidad de considerarlos dentro del espectro productivo del país por lo que, otorgarles en los hechos el derecho que constitucionalmente les corresponde, es una muestra evidente del beneficio superior que todo costo pudiese originar, pues estamos hablando de personas que desarrollan un trabajo digno y que, como tales, deben acceder a sus derechos de una forma integral.

RELACIÓN CON LA SETIMA POLÍTICA DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL⁴

El presente proyecto de ley se circunscribe y está alineada a las políticas de Estado determinadas por el Foro del Acuerdo Nacional. En específico concuerda directamente con las políticas:

- Política de Estado III: Competitividad del País, que contienen la Décimo Séptima Política de Estado: Afirmación de la economía social de mercado.
- Política de Estado III: Competitividad del País, que contienen la Décimo Octava Política de Estado: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.
- Política de Estado IV: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, que contienen la Vigésimo Cuarta Política de Estado: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

⁴ http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2016/03/Políticas-de-Estado-y-Planes-de-Gobierno-2016_2021.pdf

RELACIÓN CON LA SETIMA POLITICA DE ESTADO DE LA AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022⁵

El presente Proyecto de Ley se encuentra relacionada con la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2021 - 2022, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso No. 002-2021-2022-CR, en los siguientes objetivos:

Objetivo III.- COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

Política No. 17.- AFIRMACIÓN DE LA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO, a través del **Tema No. 45.-** Promoción de la libre competencia.

Política No. 18.- BUSQUEDA DE LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD Y FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA a través del **Tema No. 46.-** Leyes de apoyo a las micro y pequeñas empresas; así como a través del **Tema No. 51.-** Leyes de apoyo a la actividad empresarial.

Objetivo IV.- ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

Política No. 24.- AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE, a través del **Tema No. 61.-** Modernización de la Gestión del Estado y la administración pública.

⁵ <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-por-la-que-se-aprueba-la-resolucion-legislativa-no-002-2021-2022-cr-2004447-1/#:~:text=La%20aprobaci%C3%B3n%20de%20la%20Agenda,ley%20no%20contenidos%20en%20ella.>