

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 572/2016-CR, Ley que fomenta el expendio de diarios, revistas y loterías.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la siguiente iniciativa legislativa.

- **Proyecto de Ley 572/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario “Fuerza Popular” a iniciativa del Congresista Héctor Becerril Rodríguez, que propone la Ley que fomenta el expendio de diarios, revistas y loterías.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la sesión ordinaria, celebrada elde 2018, del período anual de sesiones 2017- 2018, aprobó porel dictamen recaído en el Proyecto de Ley con un texto sustitutorio, con el voto favorable de los congresistas, en contra....., abstenciones

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 572/2016-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 08 de noviembre del 2016 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como primera comisión y a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, como segunda comisión, mediante decreto de envío del 09 de noviembre del 2016.

1.1. Pedidos de Opinión

Se remitieron a las entidades involucradas, pedidos de opinión, bajo el siguiente detalle:

- Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Of. 432-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 22 de noviembre del 2016.
- Municipalidad Provincial de Arequipa, mediante Of. 433-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 22 de noviembre del 2016.
- Municipalidad Provincial de Piura, mediante Of. 434-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 22 de noviembre del 2016.
- Municipalidad Provincial de Trujillo, mediante Of. 435-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 22 de noviembre del 2016.
- Municipalidad Provincial de Maynas, mediante Of. 436-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 22 de noviembre del 2016.
- Municipalidad Provincial de Cusco, mediante Of. 437-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 22 de noviembre del 2016.
- Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE, mediante Of. 438-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 22 de noviembre del 2016.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 572/2016-CR, Ley que fomenta el expendio de diarios, revistas y loterías.

1.2 Opiniones recibidas

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, ha recibido la siguiente opinión:

La Municipalidad Metropolitana de Lima, alcanza opinión mediante Oficio 067-2017-MML/SGC, que incluye el Informe de la Gerencia de Asuntos Jurídicos (062-2017-MML-GAJ).

- La Gerencia de Asuntos Jurídicos refiere que la propuesta de ubicar los kioscos o módulos de los expendedores de diarios, revistas, entre otros: *"en las veredas, retiros y en cualquier parte de la vía pública"* (artículo 4 de la propuesta), la considera factible siempre y cuando el espacio público de ubicación de los módulos de venta obedezca a los criterios técnicos previamente establecidos en el plan integral de uso de vía pública de cada municipalidad y se encuentre expresamente autorizada por la autoridad local.

En lo que respecta al carácter permanente de los módulos de expendio (artículo 5 de la propuesta), señala que no resultaría factible considerando que las vías y áreas públicas, subsuelo y aires, son bienes de dominio y uso público previstas en el artículo 56 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, concordante con el artículo 9 de la Ley 29151, Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales, ya que el comercio ambulatorio es una actividad eminentemente transitoria, no solo por realizarse en áreas de dominio y uso público, sino por ser de naturaleza temporal, dirigida como estrategia asistencial de los gobiernos locales a personas de escasos recursos.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 572/2016-CR, tiene el siguiente contenido:

- El artículo 1 establece que el objeto de la propuesta es complementar la Ley 10674, Ley que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería.
- El artículo 2 define al expendedor o canillita, las zonas autorizadas para el expendio y el módulo o kiosko.
- El artículo 3 precisa que la actividad de los expendedores es regulada por los gobiernos locales.
- El artículo 4 señala que los kioscos o módulos podrán ubicarse en veredas, retiros y en cualquier parte de la vía pública, siempre y cuando se encuentre expresamente autorizada por la autoridad local. Ningún kiosko o modulo se ubicará en lugares que dañen la propiedad privada o dificulten el acceso a las mismas, así como en lugares que obstaculicen el libre tránsito peatonal o restrinjan la visión de los conductores de vehículos.
- El artículo 5 establece que la ubicación de los kioscos o módulos tendrán la calidad de permanentes en las zonas autorizadas para el expendio. Excepcionalmente, la autoridad municipal puede reubicar los kioscos o módulos, cuando existan razones de interés público, orden público, salubridad, ensanchamiento de vías y disposiciones de Defensa Civil.

**Predictamen recaído en el Proyecto de Ley
572/2016-CR, Ley que fomenta el expendio de
diarios, revistas y loterías.**

- El artículo 6 señala que los expendedores se encuentran habilitados -previa coordinación con el gobierno municipal- para colaborar con la promoción de las actividades turísticas de su localidad, mediante la distribución de folletería y material audiovisual y colaboran con la conservación del ornato y la limpieza pública.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú, artículos 22 y 23.
- Ley 10674, Ley que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 161º.
- Ley 30677, Ley que declara día del expendedor de diarios, revistas y loterías, canillita, el 5 de octubre de cada año.

IV. ANALISIS DE LA PROPUESTA

El proyecto de Ley materia del presente dictamen fundamenta su propuesta en lo siguiente:

- En los más de 69 años de vigencia de la Ley 10674, no se ha reglamentado debidamente y solo algunos gobiernos locales han emitido ordenanzas municipales de forma dispersa.
- Existe la necesidad de identificar los conceptos de expendedor, zona autorizada para el expendio y módulo de expendio; los cuales se definen en la propuesta.
- Sin perjuicio de lo establecido en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, corresponde a los gobiernos locales autorizar la ubicación de los módulos tanto en las veredas, como en los retiros y en cualquier parte de la vía pública, sin que signifique dañar la propiedad privada, dificultar el acceso a las mismas, obstaculizar el libre tránsito peatonal o restringir la visión de los conductores de vehículos.
- La finalidad de los canillitas, es brindar diariamente un servicio a la educación y la cultura del pueblo. En ese contexto, su actividad no solo debe ser protegida por el Estado, sino también darles la oportunidad de desarrollar su oficio sin que exista un latente temor a que sus kioscos o módulos de expendio, sean removidos injustificadamente por las autoridades, salvo razones de interés y orden público, salubridad, ensanchamiento de vías y disposiciones de Defensa Civil.
- Los canillitas, no solo brindan un servicio público en beneficio de la educación y la cultura del país; sino también -previa coordinación con los gobiernos locales - promover las actividades turísticas de su localidad, distribuyendo folletería y material audiovisual, conservando el ornato y la limpieza pública.

a. El comercio ambulatorio

El comercio ambulatorio es una actividad que está asociada a las calles y a las economías informales ya que este tipo de comercio no suele estar inscrito en ningún tipo de registro formal, no pagan impuestos y no ofrecen garantías sobre sus productos. Según sus características, existen dos tipos de comercio ambulatorio:

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 572/2016-CR, Ley que fomenta el expendio de diarios, revistas y loterías.

- **Comercio ambulatorio itinerante.**

Se desarrollan compras en pequeñas cantidades mayormente de baratijas, víveres y alimentos no perecibles. Asimismo deambulan por las calles (hasta vender sus productos).

- **Comercio ambulatorio fijo en la vía pública**

El comerciante deja de deambular por las calles para querer establecerse en un lugar fijo invadiéndolo. Valoriza la ubicación apreciando el número de clientes potenciales.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la presencia de vendedores ambulantes en el Perú sigue siendo abrumadora.

Solo en Lima Metropolitana-según INEI¹- se concentran unos 300 mil comerciantes, de los cuales más del 70% son mujeres. Según encuesta del INEI las mujeres son las que más se dedican a este oficio (74.7%). Aproximadamente, tres de cuatro ambulantes son mujeres. En cambio, solo un 25.3% de hombres son comerciantes.

Estas actividades suelen ser realizadas por personas con poco acceso a la educación y un gran nivel de pobreza, pero más de la mitad de ambulantes (57%) han finalizado sus estudios secundarios, seguidos por un 22% con solo primaria. Solo el 7% tiene instrucción universitaria.

b. El comercio ambulatorio en Lima

La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, otorga a las Municipalidades distritales y la Municipalidad Metropolitana de Lima la facultad de regular el uso del espacio público y el comercio ambulatorio.

La Ordenanza 1787, expedida por la Municipalidad de Lima Metropolitana, regula el comercio ambulatorio en los espacios públicos en Lima Metropolitana y define los siguientes conceptos:

- **Comerciante Ambulante Regulado**

Persona natural que se encuentra inscrita en el Padrón Municipal con registro vigente. Esta condición le permitirá tramitar la renovación de la autorización municipal temporal para el desarrollo de la actividad comercial en el espacio público, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ordenanza.

- **Evaluación Socioeconómica**

Es el proceso mediante el cual se evalúa el nivel económico del comerciante ambulante regulado con registro vigente, así como sus condiciones de vida, ingresos, carga familiar, estado civil, relaciones laborales, estado de salud, entre otros. En la Municipalidad Metropolitana de Lima, el órgano competente es la Gerencia de Desarrollo Social o quien haga sus veces en las Municipalidades Distritales.

- **Módulo**

¹ Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), en el año 2015

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 572/2016-CR, Ley que fomenta el expendio de diarios, revistas y loterías.

Mobiliario desmontable y/o movable destinado exclusivamente para desarrollar la actividad comercial de bienes y/o servicios en el espacio público debidamente autorizado. El mobiliario deberá cumplir con las especificaciones técnicas establecidas para cada giro, las mismas que serán aprobadas por la autoridad municipal competente.

- **Padrón Municipal**

Es el Registro que contiene la relación de comerciantes ambulantes regulados, reconocidos como tal por la autoridad municipal competente a través de un acto administrativo y/o dispositivo legal que sustente técnica y legalmente su incorporación al mismo, así como su identificación, la ubicación y giros temporales, entre otros, que la autoridad municipal estime conveniente a efectos de llevar un mejor control.

- **Vías Metropolitanas**

Conformada por vías expresas, vías arteriales y vías colectoras, se basan en la función que cumple cada una de ellas dentro de la estructura urbana de la Ciudad de Lima, las cuales forman parte del sistema vial metropolitano y que se encuentran bajo la administración de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

El artículo 38º de la Ordenanza 1787, numera los giros que pueden desarrollarse en el comercio ambulatorio, estando los expendedores de diarios, revistas, libros y loterías en el rubro venta de objetos de uso duradero.

c. Los “canillitas”² en el Perú

El Secretario General de la Federación Nacional de Vendedores de Diarios Revistas y Lotería en el Perú (FENVENDRELP), Carlos Aguilar señala que actualmente existen aproximadamente a nivel nacional 25 mil canillitas y que su Federación está conformada por 116 Sindicatos en todo el Perú, donde 53 son de Provincia y 63 de Lima.

Alrededor de 15,000 canillitas están ubicados en Lima, y 10,000 canillitas en las demás provincias, constituyendo este oficio su única fuente de ingresos. Entre las características particulares del canillita, está la participación en esta actividad económica de ambos cónyuges y de los hijos, trabajo que desarrollan todos los días del año, incluyendo domingos y feriados. A veces conlleva 16 horas diarias de trabajo, ya que empiezan a las 3:00 am y culmina en altas horas de la noche.

POBLACIÓN DE CANILLITAS EN EL PERÚ – AÑO 2016

Nº de canillitas	Lima y Callao	Resto del país
25,000	15,000	10,000

Fuente: FENVENDRELP

La Ley 10674 promulgada el 5 de Octubre de 1946, más conocida como la “Ley del Canillita” establece en su artículo 13:

² Organización Sindical de los Vendedores de Periódicos y su relación con los medios escritos, Diana Rosmary Flores Castro, monografía para optar el título de Licenciada en Periodismo Lima, 2016

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 572/2016-CR, Ley que fomenta el expendio de diarios, revistas y loterías.

“El Poder Ejecutivo previo los estudios del caso y dentro del término de sesenta días, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, incorporará a los expendedores de diario y billetes de lotería en los beneficios del Seguro Social, teniendo en cuenta la relación jurídica sui generis entres estos y las empresas editoras y Sociedades de beneficencia”.

Mediante Decreto Supremo del 04 de diciembre de 1946, se incorporó a los canillitas el sistema de la Seguridad Social que incluía la atención médica, y a la atención de una pensión; sin embargo, el Secretario General de la FENVENDREL P señala que ya han pasado más de 70 años y los gobiernos sucesivos nunca cumplieron con hacer efectivas estas normas.

En la actualidad los canillitas perciben los beneficios debidamente pactados en los convenios firmados con las casas editoras, las cuales otorgan de lunes a sábado el 30% y los domingos y feriados el 35% del precio de tapa por cada ejemplar vendido.

Adicionalmente las empresas editoras están en la obligación de dar a la FENVENDREL P el 1% de las ventas netas de los diarios y revistas de los días lunes a domingo, en calidad de apoyo institucional y el 5% adicional de los días domingos y feriados, que servirán para los gastos administrativos de las bases sindicales³.

d. Justificación de la propuesta legislativa

La iniciativa legislativa busca promover y regular la labor de los expendedores de diarios revistas y loterías en un marco de respecto y valorización de su labor por parte de los municipios y de los lectores.

La libertad de información, derecho importante de la población, es canalizada por los canillitas, ya que su labor garantiza que los ciudadanos estén informados a través de los diarios.

A través de sus kioscos o módulos ubicados en la vía pública en las principales calles hacen llegar la información de los medios de comunicación escritos, sin embargo, algunas municipalidades, no entienden ni valoran su labor siendo tratados de manera discriminatoria, negándoles la entrega de autorizaciones y/o permisos para la venta de diarios y revistas, impidiendo su crecimiento y perjudicando su labor diaria⁴.

No obstante, la Municipalidad Metropolitana de Lima considera factible lo propuesto en el artículo 4 de la iniciativa legislativa en el sentido de ubicar los kioscos o módulos en las veredas, retiros y en cualquier parte de la vía pública, siempre y cuando se encuentre autorizada por la autoridad local, y el espacio público donde se ubiquen los módulos de venta obedezca a los criterios técnicos de ornato, urbano o tránsito, establecidos en el plan integral de uso de vía pública de cada municipalidad.

Del mismo modo, la Municipalidad Metropolitana de Lima, considera que no resulta factible otorgar calidad de permanencia absoluta los módulos de expendio ya que las vías y áreas públicas, subsuelo y aires, son bienes de dominio público previstas en el artículo 56 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, concordante con el artículo 9 de la Ley 29151, Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

En ese sentido resulta positivo regular, promover y garantizar la labor diaria de los canillitas, definiendo objetivamente al expendedor, el módulo o kiosco y zonas

³ Carlos Aguilar, Secretario General de la FENVENDREL P

⁴ Ibid.

**Predictamen recaído en el Proyecto de Ley
572/2016-CR, Ley que fomenta el expendio de
diarios, revistas y loterías.**

autorizadas para el expendio, precisando que los gobiernos locales no solo deben autorizar, sino proteger el desarrollo de sus actividades sin que exista el temor de que sus kioscos o módulos de expendio sean removidos injustificadamente, salvo razones de interés y orden público, salubridad, ensanchamiento de vías y disposiciones de Defensa Civil.

A su vez los canillitas, deben brindar su servicio con responsabilidad y respeto al libre tránsito y acceso peatonal y vehicular, conservando el ornato y la limpieza pública, coadyuvando a la libertad de información y por ende a la educación y cultura del pueblo; así como promover las actividades turísticas de su localidad, distribuyendo folletería y material audiovisual, previa coordinación con los gobiernos locales.

V. IMPACTO NORMATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta complementa el artículo 1 de la Ley 10674, Ley que establece la protección y asistencia del Estado en favor de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería, al regular y promover la labor de los canillitas en un ambiente que garantice sus labores diarias, así como de orden y respeto a las normas municipales, el libre tránsito peatonal en veredas y vía pública, acatando los criterios técnicos de ornato, urbano o tránsito, establecidos por cada municipalidad.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa no genera gasto público al Estado, por el contrario su vigencia y aprobación, garantizará la labor de los canillitas, quienes coadyuvarán a la afirmación de la libertad de información, la educación y cultura de la población; así como la promoción de las actividades turísticas de sus respectivas localidades.

VII. CONCLUSION

Por las razones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con arreglo al artículo 70, literal b), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del Proyecto de Ley **572/2016-CR** con el siguiente texto sustitutorio.

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE REGULA Y PROMOCIONA LA ACTIVIDAD DE LOS EXPENDEDORES DE DIARIOS, REVISTAS Y LOTERIAS

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto regular y promover la actividad de los expendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería dentro de los alcances del principio de legalidad, interés y orden público. Los gobiernos locales establecen las normas para garantizar la actividad de los expendedores.

**Predictamen recaído en el Proyecto de Ley
572/2016-CR, Ley que fomenta el expendio de
diarios, revistas y loterías.**

Artículo 2. Definiciones

Para todos los efectos, se considerarán las siguientes definiciones:

- a) **Expendedor o canillita**, es toda persona natural que en forma directa o en unidad familiar se dedica al expendio de diarios, revistas, lotería y todo material de lectura, gráfico, tecnológico y audiovisual que las empresas editoriales produzcan en forma complementaria.
- b) **Zonas autorizadas para el expendio**, son todos los lugares de la vía pública autorizados por el gobierno municipal para que el expendedor o canillita pueda ejercer su actividad.
- c) **Modulo o kiosko**, es el bien mueble cuyas dimensiones y características son autorizadas por el gobierno municipal y que se colocan en las zonas autorizadas para el expendio.

Artículo 3. Ubicación de los quioscos o módulos

Los kioscos o módulos podrán ubicarse en las veredas, retiros y en cualquier parte de la vía pública, siempre y cuando se encuentre expresamente autorizada por la autoridad local.

Ningún kiosko o módulo se ubicará en lugares que dañen la propiedad privada o dificulten el acceso a las mismas, así como en lugares que obstaculicen el libre tránsito peatonal o restrinjan la visión de los conductores de vehículos.

Artículo 4. Sobre la permanencia de los módulos

La autoridad municipal puede reubicar los kioscos o módulos, cuando existan razones de interés y orden público, salubridad, ensanchamiento de vías y disposiciones de Defensa Civil. La reubicación se realizará al lugar más cercano posible y no irrogará gastos al expendedor.

Artículo 5°.- De la colaboración de los expendedores con las actividades turísticas

Los expendedores se encuentran habilitados, previa coordinación con el gobierno municipal, para colaborar con la promoción de las actividades turísticas de su localidad, mediante la distribución de folletería y material audiovisual. Asimismo, colaboran con la conservación del ornato y la limpieza pública.

Dese cuenta.
Sala de Comisiones
Lima, marzo de 2018.