



COMISIÓN PRODUCCIÓN MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

COMISIÓN PRODUCCIÓN MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024 – 2025

Señor Presidente:

Ha sido remitido, para estudio y dictamen de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú a la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, el **Proyecto de Ley 5072/2022-CR, “Ley que establece la contratación directa de las ollas comunes y comedores populares en los servicios de alimentación que requieran las entidades del estado”**, propuesto por la congresista **Yessica Rosselli, Amuruz Dulanto**, mediante el cual propone:

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la **Décima Primera Sesión Extraordinaria** de la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, celebrada el **lunes 16 de junio de 2025**, de manera semipresencial, en la sala “Francisco Bolognesi” del Palacio Legislativo del Congreso de la República y a través de la Plataforma Microsoft Teams, con el voto a favor de los congresistas presentes: **Esdras Ricardo, Medina Minaya** (Renovación Popular); **Pasión Neomías, Dávila Atanacio** (Bancada Socialista); **Lady Mercedes, Camones Soriano** (Alianza Para el Progreso); **Miguel Ángel, Ciccía Vásquez** (Renovación Popular); **Jhaec Darwin, Espinoza Vargas** (Podemos Perú); **Jorge Luis, Flores Ancachi** (Podemos Perú); **Víctor Seferino, Flores Ruiz** (Fuerza Popular); **Idelso Manuel, García Correa** (Alianza Para El Progreso); **Raúl, Huamán Coronado** (Fuerza Popular); **Ruth, Luque Ibarra** (Bloque Democrático Popular); **José Bernardo, Pazo Nunura** (Somos Perú); **Hilda Marleny, Portero López** (Acción Popular); **Janet Milagros, Rivas Chacara** (Perú Libre); **María Elizabeth, Taipe Coronado** (Perú Libre); **Rosio, Torres Salinas** (Alianza Para el Progreso); **Elías Marcial, Varas Meléndez** (Juntos por el Perú - Voces del Pueblo) y **Cruz María, Zeta Chunga** (Fuerza Popular); **con dispensa de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos.**

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

Con la licencia de los señores congresistas Tania Estefany, Ramírez García (Fuerza Popular); Jorge Alberto, Morante Figari (Somos Perú) y Roberto Helbert, Sánchez Palomino (Juntos por el Perú - Voces del Pueblo).

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1. Problema que se pretende resolver con la propuesta legislativa

La propuesta legislativa materia de análisis tiene como objetivo promover emprendimientos productivos en las ollas comunes y comedores populares brindando servicios de alimentación para entidades del Estado que lo requieran.

I.2. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 5072/2022-CR, plantea: “Ley que establece la contratación directa de las ollas comunes y comedores populares en los servicios de alimentación que requieran las entidades del Estado”, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 18 de mayo de 2023, y fue remitido el 12 de setiembre de 2023 a la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas como segunda comisión dictaminadora y como primera a la comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República para su estudio y dictamen.

Cabe considerar que la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, en su calidad de comisión ordinaria encargada de estudiar y dictaminar las iniciativas legislativas del ámbito producción, es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad con los artículos 34 y 35 del Reglamento del Congreso.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que, tratándose de una ley de **naturaleza ordinaria**, está incurso en el literal a) del Artículo 72 del Reglamento del Congreso. En ese sentido su aprobación en el Pleno del Congreso requiere de una votación **favorable simple**



DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

y de doble votación de conformidad con el artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República.

I.3. Antecedentes Parlamentarios

En el Periodo Legislativo 2016-2021:

El congresista Esdras Ricardo Medina Minaya, del Grupo Parlamentario Somos Perú, presentó el **Proyecto de Ley 3742/2022-CR, “Ley que impulsa la actividad empresarial como fuente de emprendimiento de los comedores populares y ollas comunes en las concesiones alimentarias estatales”**, el mismo que fue decretado como primera comisión a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas y segunda Comisión de Mujer y Familia.

La congresista Elizabeth Sara Medina Hermosilla, del Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, presentó el **Proyecto de Ley 2817/2022-CR, “Ley que promueve la creación de negocios en las organizaciones de mujeres de los comedores populares y ollas comunes”**, el mismo que fue decretado como primera comisión a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas y segunda Comisión de Mujer y Familia.

Dichas iniciativas fueron objeto de dictámenes de las mencionadas Comisiones, en el Periodo Anual de Sesiones 2016-2021. En la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, en su Décima Primera Sesión Semipresencial, celebrada el 25 de enero del 2023, aprobó por **MAYORÍA** el texto sustitutorio recaído sobre la referida iniciativa. En la Comisión de Mujer y Familia, en su Décima Tercera Sesión Ordinaria Semipresencial, celebrada el 3 de abril del 2023, aprobó por **MAYORÍA** el texto sustitutorio recaído sobre la referida iniciativa.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

El 20 de julio del 2024 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 32097 - Ley que promueve la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de los comedores populares y ollas comunes, para impulsar su desarrollo social y económico.

I.4. Opiniones solicitadas

La Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas a través de la presidencia, cursó los siguientes pedidos de opinión a las Instituciones, mediante los siguientes oficios:

Fecha	Institución	Documento
26/05/2025	Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO N° 847-2024-2025-CPMPEC/CR
26/05/2025	Ministerio de la Producción	OFICIO N° 848-2024-2025-CPMPEC/CR
26/05/2025	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	OFICIO N° 849-2024-2025-CPMPEC/CR
26/05/2025	Asociación de Municipalidades del Perú	OFICIO N° 850-2024-2025-CPMPEC/CR

Fuente y elaboración: Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas 2024-2025

I.5. Opiniones Recibidas

A la fecha de la elaboración del presente dictamen, se han recibido los siguientes documentos con la opinión técnica respectiva sobre el tema. Presentamos un cuadro resumen de la opinión recibida.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

Fecha	Institución	Documento
10/05/2025	Ministerio de Economía y Finanzas	OFICIO N° 676-2024-EF/10.01
04/07/2024	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	OFICIO N°D000486-2023-MIDIS-DM

Fuente y elaboración: Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas 2024-2025

I.5.1. Síntesis de las opiniones recibidas en el periodo 2024-2025.

Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio N° 676-2024-EF/10.01 de fecha 10 de abril de 2024, el Ministerio de Economía y Finanzas, remite el Memorando N° 0098-2024-EF/54.02, que adjunta el Informe N° 0034-2024-EF/54.02, de la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas, emite **opinión con observaciones**, conforme presentamos:

(...)

“CONCLUSIÓN

Ante lo expuesto en el presente Informe, y considerando lo señalado por la Dirección de Adquisiciones y la Dirección de Bienes Inmuebles, esta Dirección observa el artículo 2 y la Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley N° 5072/2022-CR, Proyecto de Ley que establece la contratación directa de las ollas comunes y comedores populares en los servicios de alimentación que requieran las entidades del estado.

(...)



DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

2.12 Estando a ello, la Dirección de Adquisiciones, respecto de la fórmula legal contemplada en el artículo 2 del Proyecto de Ley, observa lo siguiente:

- Los servicios de alimentación que requieran las entidades públicas y **que sean financiados con fondos públicos se encuentran bajo el ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones** (aún si, como una facilidad a favor del proveedor, la entidad pudiese permitir el uso de sus instalaciones), por lo que, aquellos servicios que no sean financiados con dichos fondos, como, por ejemplo, en el caso del servicio de alimentación, el personal de las Entidades cancelan directamente al proveedor por la prestación de dicho servicio, por lo que, en este caso, **no se encuentran** bajo el ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones.

En ese sentido, no se aprecia en la medida propuesta ni en su exposición de motivos la naturaleza del financiamiento (si es público o privado) con el que se realizaría el pago del servicio de alimentación que tiene por objeto aquella.

- Tampoco se advierte con claridad si la fórmula legal del artículo 2 tiene por objetivo, establecer que: i) las Entidades contraten el servicio de alimentación con ollas comunes y comedores populares, sin realizar una fase competitiva; o, ii) si se pretende habilitar a las Entidades a aplicar alguno de los supuestos de contratación directa previstos en el numeral 27.1 del artículo 27 de la Ley de Contrataciones para contratar el servicio de alimentación.

En el supuesto de que la medida se encontrase orientada a habilitar alguno de los supuestos de contratación directa, debe tenerse en cuenta que el numeral 27.1 del artículo 27 de la Ley de Contrataciones, se establece una lista de supuestos en los cuales las Entidades se encuentran facultadas a emplear el procedimiento de contratación directa, siempre que se cumplan las condiciones previstas para su configuración; no obstante, ninguno de los supuestos de



DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

dicha disposición se encuentra relacionado a los servicios de provisión de alimentos.

Cabe precisar que, de la revisión de la exposición de motivos, no se advierte el sustento que justifique cuál es la problemática que generaría los métodos de contratación previstos en la normativa de contratación pública para la contratación de los referidos servicios y cómo la medida propuesta constituye una solución idónea para superarla.

- *Se advierte que en la fórmula legal se señala que el reglamento del Proyecto de Ley establecerá los requisitos y condiciones en que se enmarcará la contratación de la concesión de los servicios de alimentación, lo que incluirá “el cumplimiento de las normas del sistema de abastecimiento”.*

Al respecto, es preciso señalar que no queda claro cuál sería el alcance de los requisitos y condiciones que se pretenderían regular ni las razones por las que resulta necesario establecer condiciones especiales, asimismo, considerando las imprecisiones advertidas respecto a su alcance no permitirían realizar dicha reglamentación.

2.13 Aunado a lo expuesto, la Dirección de Bienes Inmuebles en su Informe N° 020 2024-EF/54.06 señala que el artículo 2 del Proyecto de Ley estaría considerando como mecanismo para la entrega (de la administración) de ambientes o parte de las instalaciones (de un bien inmueble) de una entidad del Sector Público, la figura jurídica de la concesión a cambio de una contraprestación a favor de las entidades.

2.19 Finalmente, se aprecia que la Primera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley establece que “El Ministerio de Economía y Finanzas aprueba el Reglamento en el plazo de 30 días calendario, (...)”; sin embargo, teniendo en cuenta que se ha observado la fórmula legal consignada en el artículo 2, la cual



DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

constituye la finalidad y la medida en estricto del Proyecto de Ley, no ameritaría la emisión de una norma reglamentaria, por lo que, esta Dirección observa la referida Disposición Complementaria Final.

(...)

“II. ANÁLISIS

Respecto a la competencia de la Dirección General de Abastecimiento

2.1 Mediante Decreto Legislativo N° 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento (Decreto Legislativo N° 1439), se desarrolla el Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA), y se señala que tiene por finalidad establecer los principios, definiciones, composición, normas y procedimientos del precitado Sistema, asegurando que las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público se ejecuten de manera eficiente y eficaz, promoviendo una gestión interoperativa, articulada e integrada, bajo el enfoque de la gestión por resultados, siendo que dicho Sistema comprende: (i) la Programación Multianual de Bienes, Servicios y Obras; (ii) la Gestión de Adquisiciones; y, (iii) la Administración de Bienes; y cuyo ente rector es la Dirección General de Abastecimiento (DGA).

2.2 En ese marco, el artículo 170 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Resolución Ministerial N° 331-2023-EF/41 (ROF-del MEF), establece que la DGA, es el órgano dependiente del Despacho Viceministerial de Hacienda, rector del Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA) y como tal, se constituye a nivel nacional como la más alta autoridad técnico-normativa en materia de abastecimiento, encargada de proponer políticas, dictar normas y procedimientos para la conducción de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público, entre las cuales, se encuentran aquellas vinculadas a contrataciones públicas.



DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

2.3 Asimismo, el artículo 173 del ROF del MEF establece que la Dirección de Normatividad se encarga de emitir opinión sobre los proyectos de normas, directivas, lineamientos y procedimientos correspondientes al Sistema Nacional de Abastecimiento, así como gestionar su aprobación.

2.4 Además, el artículo 177 del ROF del MEF establece que la Dirección de Adquisiciones se encarga de elaborar y proponer normas, directivas, lineamientos y procedimientos en materia de Adquisiciones, que comprende la obtención de bienes, servicios y obras, la administración de la ejecución contractual y la integración progresiva de los regímenes legales de contratación.

Por su parte, el artículo 181 del ROF del MEF establece que la Dirección de Bienes Inmuebles es la unidad orgánica dependiente de la DGA encargada de elaborar y proponer normas, directivas, lineamientos y procedimientos en materia de Bienes Inmuebles, que comprende el registro y formalización de la tenencia o derechos sobre inmuebles, el saneamiento, el mantenimiento, los actos de administración y disposición u otras modalidades y el aseguramiento.

2.5 En este punto, es necesario precisar que los aspectos técnicos mencionados en el presente Informe respecto del Proyecto de Ley son sustentados por las unidades orgánicas citadas en el numeral precedente.

2.6 En dicho contexto, el presente informe se circunscribe a analizar aquellos aspectos del Proyecto de Ley que guardan relación con el SNA

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Mediante Oficio N° D000486-2023-MIDIS-DM de fecha 4 de julio de 2024, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social remite el Informe N° D000367-2023-MIDIS-OGAJ y el Informe de trabajo N° D000046-2023-MIDIS-OGAJ-HLL de la Oficina General de Asesoría Jurídica, conforme presentamos:



DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

(...)

“IV. 4.1 4.2 4.3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Por lo expuesto, teniendo en cuenta la normativa y fundamentos descritos en el presente informe, se concluye que el Proyecto de Ley N° 5072/2022-CR “Ley que establece la contratación directa de las ollas comunes y comedores populares en los servicios de alimentación que requieran las entidades Estado”, contiene disposiciones que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

4.2 En ese sentido, considerando el marco normativo vigente y la opinión emitida por el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales, esta Oficina General concluye que la propuesta normativa es viable con recomendaciones.

4.3 Se recomienda derivar el presente informe a la Secretaría General. Asimismo, se adjunta el Informe N° D000149-2023-MIDIS-OGAJ y un proyecto de Oficio dirigido a la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a fin de continuar con el trámite respectivo.

I.6. Opiniones Ciudadanas

De la revisión del Expediente Virtual Parlamentario del presente proyecto de ley contenido en la página web del Congreso de la República¹, se verifica que a la fecha no existen opiniones ciudadanas.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/5072>

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR "LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO".

El Proyecto de Ley 5072/2022-CR, contiene tres artículos y dos disposiciones complementarias finales, que se detallan a continuación:

"PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO"

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover emprendimientos productivos en las ollas comunes y comedores populares brindando servicios de alimentación para las entidades del Estado que lo requieran.

Artículo 2. Contratación

Las entidades públicas que requieran los servicios de alimentación bajo la modalidad de concesión podrán contratar directamente a las ollas comunes y comedores populares. El reglamento de la presente ley establecerá los requisitos y condiciones en que se enmarcará la contratación de la concesión de los servicios de alimentación a que refiere el párrafo anterior, que incluirá el cumplimiento de las normas del sistema de abastecimiento, normas técnicas del sector salud y otras normas aplicables a los servicios de alimentación.

Artículo 3. Capacitación

El Ministerio de la Producción y Ministerio de Salud dará asistencia técnica a las ollas comunes y comedores populares para que estas organizaciones sociales de base se conviertan en unidades de emprendimiento productivo para brindar los servicios de alimentación a que se refiere la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA. -Reglamento

El Ministerio de Economía y Finanzas aprueba el Reglamento en el plazo de 30 días calendario, contado a partir de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial "El Peruano".



DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

SEGUNDA. -Norma derogatoria

Deróganse todas las normas que se opongan a la presente ley”.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Resolución Ministerial N° 073-2021-MIDIS, que aprueba el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR, que aprueba el Manual de Técnica Legislativa, Tercera Edición, abril 2021.
- Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Ley N° 32097, Ley que promueve la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de los comedores populares y ollas comunes, para impulsar su desarrollo social y económico.
- Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

IV.1. Análisis Técnico

- a) **Sustracción de la materia en cuanto a la Capacitación en formación de emprendimientos.**



DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

La sustracción de la materia es una figura jurídica que se produce por la desaparición de los supuestos jurídicos o de hecho que dan lugar a una acción, por lo que la autoridad ya no tiene el sustento para pronunciarse, para Ariano Deho², la sustracción de materia “es uno de los institutos a través del cual el hecho sobrevenido al inicio del proceso tiene relevancia sobre la suerte del proceso en curso”, “lo primero que distingue a la “sustracción de materia” es el aspecto cronológico: **se debe tratar de eventos sobrevenidos temporalmente** al planteamiento de la demanda, pues si anteriores podrán ser alegados defensivamente por el demandado a los efectos de la desestimación de la demanda (y si no alegados, a estar a nuestro rígido sistema de alegaciones, quedarán precluidos)”; esta figura jurídica está reconocida en el artículo 321 del Código Procesal Civil.

En el ámbito parlamentario, a las comisiones “les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia”³. De acuerdo con el Reglamento del Congreso “los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio”.

El Reglamento del Congreso no regula específicamente la sustracción de la materia, pero por aplicación supletoria, en el ámbito de la elaboración de un dictamen, se puede aplicar la sustracción de la materia, cuando luego de presentado el proyecto de ley, se presentan situaciones que hacen imposible elaborar un dictamen que

² Ariano Deho, E. (2012). Consideraciones sobre la conclusión del Proceso Contencioso Administrativo por reconocimiento de la pretensión en la Vía Administrativa. *Revista De Derecho Administrativo*, (11), 143-154. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13551>

³ Artículo 34 del Reglamento del Congreso.



DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

recomiende la aprobación del proyecto de ley; estas situaciones que pueden dar a lugar de la sustracción de la materia en sede parlamentaria son las siguientes:

- Cuando el proyecto de ley **propone la modificación de una ley que ya fue derogada, siendo imposible jurídicamente modificar una ley ya derogada.**
- Así mismo puede haber sustracción de la materia cuando en el transcurso del estudio del proyecto de ley en una comisión, **se publica una norma que contiene todos los aspectos propuestos por el proyecto de ley, es decir por la coincidencia de aspectos materiales.**

En el presente caso existe sustracción de la materia porque una Ley ya contiene los aspectos propuestos en el proyecto de ley.

El proyecto de ley materia de análisis tiene en su artículo 3 señala que “El Ministerio de la Producción y Ministerio de Salud **dará asistencia técnica a las ollas comunes y comedores populares para que estas organizaciones sociales de base se conviertan en unidades de emprendimiento productivo** para brindar los servicios de alimentación a que se refiere la presente ley.

De la revisión normativa la Comisión encuentra que el 20 de julio del 2024 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la **Ley N° 32097, Ley que promueve la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de los comedores populares y ollas comunes, para impulsar su desarrollo social y económico;** dicha ley **tiene por objeto establecer las normas de priorización en la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de las organizaciones de los comedores populares y ollas comunes, para impulsar su desarrollo social y económico,** con la finalidad de generar oportunidades económicas para los integrantes de los comedores populares y ollas comunes, a través de la capacitación en formación de emprendimientos, que les permita constituir sus propios negocios.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

En ese sentido el aspecto que propone este proyecto referido a que se brinde capacitaciones en formación de emprendimientos, ya se encuentra regulado por la Ley N° 32097, Ley que promueve la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de los comedores populares y ollas comunes, para impulsar su desarrollo social y económico, por lo que su regulación resultaría una sobre legislación.

b) Contratación directa de las ollas comunes y comedores populares en los servicios de alimentación

El Proyecto de Ley 5072/2022-CR desconoce la naturaleza jurídica esencial de las ollas comunes, **que son asociaciones de hecho o de derecho sin fines de lucro**, creadas con un espíritu de solidaridad y asistencia alimentaria a poblaciones vulnerables. Según el artículo 80 del Código Civil peruano, las asociaciones son personas jurídicas que persiguen fines altruistas y no pueden distribuir utilidades entre sus miembros.

Por consiguiente, al pretender que las ollas comunes sean contratadas para prestar servicios remunerados al Estado, que constituye una actividad propia de agentes económicos con fines de lucro, se fuerza una transformación que colisiona con su objeto fundacional y con el principio de especialidad de las personas jurídicas.

Además, la **Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas**, exige que quienes contratan con el Estado sean sujetos hábiles para la ejecución de prestaciones contractuales con contraprestación económica, con obligaciones tributarias, laborales y de seguridad social plenamente asumidas. Las ollas comunes, al ser asociaciones que dependen fundamentalmente de donaciones y voluntariado, carecen de estructura organizativa, capacidad financiera y logística para sostener obligaciones contractuales propias de un proveedor estatal.



DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

Ergo, que asuman un rol emprendedor empresarial le haría perder los beneficios de donaciones que actualmente cuentan. En efecto, para poder contratar con el Estado tendrían que transformarse en personas jurídicas con fines de lucro o, al menos, adquirir una estructura empresarial que les permita cumplir con exigencias como la emisión de facturas, inscripción en registros de proveedores, pago de impuestos, cumplimiento de normas laborales y asumir riesgos patrimoniales.

Asimismo, la iniciativa abriría un grave riesgo de informalización y clientelismo político en la contratación pública. La contratación directa con asociaciones informales o de base comunitaria vulneraría los principios de transparencia, libre competencia y control de la corrupción.

Por último, la verdadera vía para fortalecer a las ollas comunes es a través de programas de apoyo, fortalecimiento institucional y donaciones supervisadas, no mediante su reconversión en empresas contratistas. Si se desea que estas organizaciones participen más activamente en políticas alimentarias estatales, primero sería necesario establecer un marco legal que permita su profesionalización voluntaria, sin que se pierda su carácter esencial de entidad sin fines de lucro. De lo contrario, el espíritu solidario que dio origen a las ollas comunes se vería distorsionado y se pondría en peligro tanto su autonomía comunitaria como la seguridad alimentaria de las poblaciones que hoy sirven.

Por las consideraciones expuestas, y teniendo en cuenta que los objetivos del proyecto se encuentran en buena parte ya contemplados en el marco normativo vigente Ley N° 32097, Ley que promueve la capacitación en formación de emprendimientos para los integrantes de los comedores populares y ollas comunes, para impulsar su desarrollo social y económico. Asimismo, la propuesta desnaturaliza la esencia jurídica y comunitaria de estas organizaciones al forzarlas a asumir funciones propias de agentes económicos lucrativos. En consecuencia, esta Comisión propone su no aprobación y el correspondiente envío al archivo.

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

V. EFECTOS DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN

El análisis realizado ha demostrado que la propuesta legislativa tiene aspectos que constituyen sobre legislación y desnaturaliza la esencia jurídica y comunitaria de ollas comunes al forzarlas a asumir funciones propias de agentes económicos lucrativos. Por los argumentos expuestos, la Comisión está recomendando su no aprobación y envío al archivo.

VI. PONDERACIÓN DEL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE LA FUTURA NORMA

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

Se observa que el Análisis Costo - Beneficio que debe existir de conformidad a lo que establece el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República de tal forma que exprese en términos cuantitativos y cualitativos, el impacto que generará su aplicación. La observancia de esta información es importante dentro del marco de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, D.S. 008-2006-JUS (art. 3 sobre Análisis Costo - Beneficio).

En este sentido, el Proyecto de Ley bajo análisis, **no es viable, dado que constituye sobre legislación y desnaturaliza la esencia jurídica y comunitaria de ollas comunes al forzarlas a asumir funciones propias de agentes económicos lucrativos.**

VII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas, la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y cooperativas, de conformidad con lo establecido por el **literal c)** del artículo 70

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.

del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** y su envío al archivo del **Proyecto de Ley 5072/2022-CR “Ley que establece la contratación directa de las ollas comunes y comedores populares en los servicios de alimentación que requieran las entidades del estado”**

Dese cuenta

Sala de Comisiones

Lima, 16 junio del 2025



Firmado digitalmente por:
DAMLA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/06/2025 13:45:31-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/06/2025 13:15:08-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/06/2025 16:38:17-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/06/2025 15:04:40-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/06/2025 16:16:08-0500



Firmado digitalmente por:
RIVAS CHACARA Janet
Milagros FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/06/2025 20:17:44-0500



Firmado digitalmente por:
DAMLA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/06/2025 13:45:41-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/06/2025 14:50:15-0500



COMISIÓN PRODUCCIÓN MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y
COOPERATIVAS

DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 5072/2022-CR “LEY QUE ESTABLECE LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE LAS OLLAS COMUNES Y COMEDORES POPULARES EN LOS SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN QUE REQUIERAN LAS ENTIDADES DEL ESTADO”.



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/06/2025 16:48:00-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/06/2025 14:34:01-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2025 19:52:02-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2025 16:00:59-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/06/2025 15:18:56-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2025 14:00:03-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2025 17:32:32-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2025 15:42:33-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/06/2025 16:02:29-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20181749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/06/2025 10:59:39-0500



MG. TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA
Congresista de la República (2021-2026)

“Año de la recuperación y consolidación económica de la economía peruana”

Lima 16 de junio del 2025

OFICIO N° 0266 - 2024-2025-TERG-CR

Dr.- Esdras Ricardo **Medina Minaya**
Vicepresidente de la Comisión de Producción,
Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas

Asunto: Presento dispensa por inasistencia.

Sirvan estas primeras líneas para expresar mi estima y respeto personal para con usted, al mismo tiempo que para efectos de la asistencia solicito considerar la presente dispensa a DÉCIMA PRIMERA SESIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS, periodo Legislativo 2024-2025, que se desarrollara hoy lunes 16 de junio del presente a las 10am en la sala Francisco Bolognesi- Congreso de la República.

La solicitud se realiza al amparo del inciso i) de artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República y por lo tanto tenga a bien aceptar mi dispensa a decima primera sesión ordinario de la comisión.

Atentamente.



Firmado digitalmente por:
RAMÍREZ GARCÍA Tania
Estefany FAJ 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/06/2025 14:30:30-0500

Terg/efcg

www.congreso.gob.pe, Correo: tramirez@congreso.gob.pe
Teléfono (01)3117100, Celular:910942978
Dirección: Jr. Azángaro N.º 468-Lima

Lima, 13 de junio de 2025

Oficio N.º 343-2024-2025-JAMF-CR

Señora:

TANIA ESTEFANY RAMÍREZ GARCÍA

Presidente

Comisión de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativa

Congreso de la República

Presente. -

Asunto: Solicito Licencia a la Décima Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, al mismo tiempo, comunicarle que, habiendo convocado a la Décima Primera Sesión Extraordinaria para el lunes 16 de junio de 2025 a las 10.00 horas de la comisión que usted preside.

En tal sentido, comunico que no podré participar, debido a que estaré fuera del país cumpliendo una agenda programada con anterioridad, lo cual me imposibilitará conectarme a esta sesión. Por este motivo, solicito licencia.

Agradeciendo por la atención al presente, me suscribo de usted.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/06/2025 15:47:04-0500



CONGRESISTA ROBERTO HELBERT SÁNCHEZ PALOMINO

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"
" Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana "

Lima, 16 de junio del 2025

Oficio N° 478-2024-2025-DC-RHSP/CR

Señora

Tania Ramírez García

Presidenta

Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas

Presente. –

De mi consideración,

Me dirijo a usted con el objeto de informarle no pude asistir a la Décimo Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión que usted preside, que se realizó el día de hoy lunes 16 de junio de 2025 a las 10:00 horas, debido a que me encontraba en labores de representación, motivo por el cual solicito la licencia respectiva.

Esperando la atención a la presente y reiterando los sentimientos de mi consideración, quedo de usted.

Atentamente,

Roberto Helbert Sánchez Palomino
Congresista de la República