CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
19 OCT 2021
RECIBIDO
Firma ..... Hora 9:46 am

Proyecto de Ley N° 478/2021-CR

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS FRESCOS DE ORIGEN AGROPECUARIO, PESQUERO Y ACUÍCOLA EN MERCADOS MAYORISTAS Y DE ABASTOS

Las y los Congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, a propuesta de la congresista **Sigrid Bazán Narro**, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL:

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS FRESCOS DE ORIGEN AGROPECUARIO, PESQUERO Y ACUÍCOLA EN MERCADOS MAYORISTAS Y DE ABASTOS

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto establecer el marco legal para la recuperación de alimentos frescos de origen agropecuario, pesquero y acuicola aptos para el consumo humano en los mercados mayoristas y mercados de abastos del país, promoviendo la disponibilidad de alimentos para la población que enfrenta problemas de acceso a alimentos o se encuentra expuesto a situaciones de inseguridad alimentaria en todo o en parte del territorio nacional, teniendo en cuenta la emergencia sanitaria, la emergencia económica y la emergencia alimentaria por la que atraviesa el Perú.

Artículo 2. Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad orientar la implementación de acciones para la recuperación de alimentos, mediante el rescate y selección de alimentos frescos de origen agropecuario, pesquero y acuícola de los mercados mayoristas y de abastos del país, a fin de que puedan ser seleccionados y clasificados para consumo humano y ser distribuidos a organizaciones sociales, -procurando reducir las pérdidas y desperdicios en la cadena alimentaria, -así como contribuir a mitigar la emergencia alimentaria y mejorar las condiciones alimentarias de las familias en situación de vulnerabilidad.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

Las normas contenidas en la presente ley, así como sus normas complementarias y reglamentarias, son de observancia y cumplimiento obligatorio para todas las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, en todo el territorio nacional.

Artículo 4. Definiciones

Para efectos de la presente ley se entenderá como:

4.1. **Emergencia Alimentaria:** Cuando en todo o parte del territorio peruano, a causa de fenómenos naturales, económicos, sociales y/o sanitarios, se afecta la disponibilidad física de alimentos y/o la capacidad económica de la población para adquirirlos.

4.2. **Recuperación de alimentos:** Proceso por el cual se seleccionan y rescatan, alimentos frescos de origen agropecuario, pesquero y acuícola de los mercados de abasto y mayorista, que no son viables comercialmente pero que son inocuos y con valor nutritivo para el consumo humano.

4.3. **Alimento agropecuario:** Alimento de origen vegetal o animal producidos tradicional, convencional o agro ecológicamente en el campo, excepto los de origen pesquero y acuícola.

4.4. **Alimento origen pesquero:** es la especie extraída del medio acuático, destinado al consumo humano o animal, o como materia prima para la industria.

4.5. **Alimento de origen acuícola:** son todos los productos pesqueros, nacidos y criados bajo control humano o capturado durante la fase de juveniles y mantenidos en cautividad, hasta alcanzar tamaños comerciales y puestos en el mercado como productos alimenticios.

4.6. **Mercado mayorista:** Establecimiento en el que de manera directa o mediante agentes de comercio se negocia o expende al por mayores productos agropecuarios, recursos hidrobiológicos, abarrotes, licores, productos de limpieza y mantenimiento. Complementariamente podrá realizarse el comercio al por menor.

4.7. **Mercado abastos:** Establecimiento en el que comerciantes distribuidos en puestos venden a usuarios finales y en pequeñas cantidades productos agropecuarios, recursos hidrobiológicos, abarrotes, licores, productos de limpieza personal y del hogar y se prestan algunos servicios para el hogar (electricidad, reparación de artefactos, vidriería, ebanistería, sastrería, renovadora de calzados, entre otros).

4.8. **Receptor final:** Organizaciones privadas sin fines de lucro, organizaciones sociales de base de atención temporal o permanente (Comités de Vaso de leche, comedores populares autogestionarios, ollas comunes, clubes de madres, Centros de atención de salud familiar, cocinas familiares) u otras que brindan apoyo o atención alimentaria a personas que enfrentan dificultades de acceso a alimentos o se encuentran expuesto a situaciones de inseguridad alimentaria.

4.9. **Inseguridad alimentaria:** La disponibilidad limitada o incierta de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos o la capacidad limitada e incierta para adquirirlos en formas socialmente aceptables.

4.10. Inocuidad alimentaria: Es la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando sean preparados o ingeridos de acuerdo con el uso a que se destinan.

4.11. Pérdidas de alimentos: Es la disminución de la masa de alimentos destinados originalmente al consumo humano, independientemente de la causa y en todas las fases de la cadena alimentaria antes del ámbito de consumo".

4.12. Desperdicio de alimentos: Se refiere a las pérdidas derivadas de la decisión de desechar los alimentos que todavía tienen valor nutritivo y se asocia principalmente a comportamientos comerciales, servicios de venta de comida y consumidores.

Artículo 5. Beneficiarios de la ley

Las personas, hogares y comunidades que enfrenta problemas de acceso a alimentos o se encuentran expuestos a situaciones de inseguridad alimentaria debido a que no cuentan con disponibilidad física de alimentos y/o con la capacidad económica para adquirirlos, a causa de la emergencia alimentaria o a su situación de vulnerabilidad social en todo o parte del territorio peruano

Artículo 6. Ente rector

Para efectos de la presente norma, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego ejerce rectoría en las políticas para la recuperación de alimentos, por lo que deberá conformar una comisión multisectorial de naturaleza permanente a fin de dar seguimiento a la implementación de actividades, proyectos y programas pilotos para la recuperación de alimentos.

Artículo 7. Coordinación intersectorial e intergubernamental

7.1. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Producción, y el Ministerio del Ambiente, a solicitud de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, coordinan, en cuanto corresponda, el diseño y la implementación de actividades, proyectos y programas para la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos en su respectiva circunscripción territorial y ámbitos de intervención

7.2. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, implementa las herramientas y mecanismos que permitan el desarrollo de las capacidades y asistencia técnica para promover la recuperación de alimentos, de manera coordinada en los distintos ámbitos, escalas, entidades y dependencias del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos locales y el sector privado y la sociedad civil.

Artículo 8. Participación ciudadana

8.1. La participación ciudadana efectiva se desarrolla mediante el ejercicio de los mecanismos dispuestos en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; la Ley N° 27972, Ley

Orgánica de Municipalidades; la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, y otras normas y herramientas vinculadas a la participación de la ciudadanía.

8.2 Toda persona, organización social o institución interesada puede realizar propuestas, con la debida fundamentación, a los efectos de su consideración por las Entidades Públicas competentes en los Guías o protocolos que se desarrollaran para la recuperación de alimentos.

Artículo 9. Acciones a realizar para la recuperación de alimentos

Para lograr los objetivos previstos en la presente ley, el Ministerio de desarrollo agrario y riego, los gobiernos regionales y locales y demás entidades públicas y privadas relacionadas con la recuperación de alimentos, realizarán las siguientes acciones:

1. Sensibilizar al conjunto de actores involucrados que participan en el proceso de recuperación de alimentos sobre la importancia de disminuir las pérdidas y desperdicios de alimentos.
2. Planificar, programar e implementar proyectos pilotos de recuperación de alimentos en mercados mayoristas y de abastos.
3. Promover la participación del sector público, privado, la academia y la sociedad civil en la implementación de acciones de recuperación de alimentos.
4. Fomentar la asistencia y capacitación a las personas y organizaciones que utilizan los alimentos recuperados.
5. Fomentar la asistencia y capacitación técnica a los voluntarios y organizaciones que harán la labor de recuperación de alimentos.
6. Fortalecer las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales en la recuperación de alimentos en sus espacios y ámbitos de acción.
7. Propiciar mecanismos que involucren y empoderen a la ciudadanía y a las organizaciones sociales en la recuperación de alimentos.
8. Fomentar la investigación, el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas de recuperación de alimentos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Reglamentación

El Midagri reglamentará la presente ley, en un plazo no mayor a 90 días hábiles, contados desde el día siguiente de su publicación, bajo responsabilidad funcional y política de su titular.

SEGUNDA. Elaboración de lineamientos y guías

El Midagri, en coordinación con el Minsa, Produce y Minam, elaborará, los lineamientos y guías para implementar la recuperación de alimentos en los Mercados Mayoristas y de abastos, en forma articulada con los Gobiernos regionales y municipalidades provinciales y distritales. En un plazo de 90 días hábiles, publicará el cronograma para dicho fin.

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ALEX FLORES RAMÍREZ
Congresista de la República

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

RUTH LUQUE IBARRA

RUTH LUQUE IBARRA
Directiva Portavoz Titular

Exposición de motivos

La presente propuesta normativa ha sido trabajada de manera coordinada, discutida y articulada con organizaciones civiles que a continuación se detallan: Red de Ollas de Lima Metropolitana, ECOSAD, CENCA, Techo Perú, CIAUR, Nutri Edúcate Perú, Slow Food, Red de Agricultura Ecológica-RAE, Consorcio Peruano de Agroecología-CAP, la Federación Nacional de Trabajadores de Abasto-FENATM. A todas y todos el reconocimiento por su trabajo y lucha constante por proponer alternativas de solución para hacer frente, en forma solidaria y organizada, la Emergencia Alimentaria y el hambre que existe en nuestro país.

I. ANTECEDENTES

1. Las pérdidas y desperdicios de alimentos

Según la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), la cantidad de alimentos que se pierde o desperdicia en el mundo, en los diferentes eslabones de la cadena alimenticia, sobrepasa cualquier capacidad de raciocinio: 1.300 millones de toneladas al año[1]. Su reducción es fundamental para mejorar la seguridad alimentaria, combatir la inseguridad alimentaria y reducir la huella medioambiental de los sistemas alimentarios. Por eso, la FAO sostiene que "La reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos puede verse como una manera de disminuir los costos de producción, mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición y contribuir a la sostenibilidad del medio ambiente, principalmente al aliviar la presión sobre los recursos naturales y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)[2].

Según la FAO, en América Latina y el Caribe se estima que el 6% de las pérdidas mundiales de alimentos se dan en nuestra región, esto equivale a 127 millones de toneladas de alimentos al año.

Si bien el concepto que se maneja refiere a las pérdidas y desperdicios de alimentos, esta iniciativa se refiere al desperdicio de alimentos que incluye la decisión de desechar los alimentos que todavía tienen valor nutritivo y se asocia principalmente a comportamientos comerciales, servicios de venta de comida y consumidores.

Con los alimentos que se desperdician en la región en supermercados, ferias libres, almacenes y demás puestos de ventas se podría alimentar a más de 30 millones de personas, es decir, al 64% de quienes sufren hambre en la región[3].

2. Aumento del hambre.

Por otra parte, todos los estudios coinciden en que, en el mundo, el hambre viene en aumento. Aunque la prevalencia mundial de la inseguridad alimentaria moderada o grave lleva creciendo

---

[1] Gustavsson, J., Cederberg, C., Otterdijk, R. van, & Meybeck, A. (2012). Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo. Alcance, causas y prevención. In *Nucleus* (Vol. 9, Issue 1). FAO. https://doi.org/10.3738/1982.2278.562

[2] FAO. (2019). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos. In *El Estado Del Mundo* (Vol. 32, Issue 3). FAO. http://www.fao.org/state-of-food-agriculture/2019/es/

[3] [1] FAO. (2016). Perdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe. In *Boletin* (No. 3; Vol. 3). http://www.fao.org/3/a-i5504s.pdf

lentamente desde 2014, el aumento estimado en 2020 equivale a la suma de los cinco años anteriores.

En 2020, casi una de cada tres personas en el mundo (2.370 millones) careció de acceso a alimentos adecuados, lo que supone un aumento de casi 320 millones de personas en solo un año. En 2020, cerca del 12% de la población mundial se vio afectada por inseguridad alimentaria grave, lo que equivale a 928 millones, es decir, 148 millones de personas más que en 2019[4].

3. Recuperación de alimentos

Para hacer frente a las pérdidas y desperdicios de alimentos, la recuperación de alimentos es una práctica cada vez más extendida en el mundo. Los programas de recuperación de alimentos han demostrado ser formas eficaces de asistencia alimentaria, así como un elemento clave de las políticas sociales progresivas. Para la FAO, los programas de recuperación de alimentos fueron ignorados por los formuladores de políticas hasta hace un decenio, sin embargo, los comedores sociales o los programas de alimentación y nutrición desempeñan actualmente un papel cada vez más importante, no solo como soluciones para la pérdida o el desperdicio de alimentos, sino como una forma efectiva de promover el derecho a una alimentación adecuada.

Por lo señalado, resulta social, económica y ambientalmente inadmisible que se pierden y se desperdicien alimentos, mientras hay personas que padecen hambre. La pérdidas y desperdicio de alimentos muestran que, por la razón que sea, en primer lugar, el sistema alimentario mundial y nacional no cumplen adecuadamente su función, siendo un verdadero símbolo tanto de ineficiencia como de desigualdad e injusticia de los sistemas alimentarios actuales.

Con los alimentos que se pierden en la región sólo a nivel de la venta, es decir en supermercados, ferias libres, almacenes y demás puestos de ventas se podría alimentar a más de 30 millones de personas, es decir, al 64% de quienes sufren hambre en la región.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la organización asociada WRAP, publicó un informe este 2021, sobre el Índice de desperdicio de alimentos, donde se analiza el desperdicio de alimentos que se produce en los puntos de venta, restaurantes y hogares, y considera no sólo los alimentos, sino también las partes no comestibles, como los huesos y cáscaras. El informe presenta la recopilación, el análisis y el modelo de datos más completos hasta la fecha sobre el desperdicio de alimentos, y ofrece una metodología para que los países puedan hacer sus propias mediciones. El estudio encuentra que el desperdicio de alimentos es un problema global, no solo del mundo desarrollado[5].

Además, señala que el desperdicio de alimentos tiene importantes efectos ambientales, sociales y económicos. Disminuir el desperdicio de alimentos reduciría las emisiones de gases de efecto invernadero, mejoraría la disponibilidad de alimentos y, por lo tanto, reduciría el hambre y

---

[4] FAO. (2021). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos. FAO.

[5] https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/onu-se-desperdicia-17-de-todos-los-alimentos-disponibles

ahorraría dinero en un momento de recesión mundial", dijo Inger Andersen, directora ejecutiva del PNUMA.

4. Pérdida, desperdicios, hambre y recuperación de alimentos en el Perú

En Perú, la FAO estima que unos 36 millones de personas podrían cubrir sus necesidades calóricas con los alimentos que se desperdician en los puntos de venta directa a consumidores[6]. Según datos del Programa Mundial de Alimentos-PMA durante 2020 al menos unos 4.5 millones de personas enfrentaron alguna forma de inseguridad alimentaria[7]. En abril de 2020, el IEP publicó una encuesta en la que el 51% de la población manifestaba tener más miedo a morir de hambre que de COVID-19[8].

Nuestro país suscribió la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, definida como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, contando con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El Objetivo 2 de las ODS es **Hambre Cero**, y se refiere a la necesidad de acabar con el hambre, alcanzar la seguridad alimentaria y adecuada nutrición de la población, y finalmente, promover la agricultura sostenible.

Además, el Objetivo 12 de la ODS refiere a la **producción y consumo responsables**, incluyendo a la pérdida y el desperdicio de alimentos como un problema importante de alcance mundial. Existen connotaciones morales y éticas negativas asociadas con la pérdida y el desperdicio de alimentos, implícitas, en particular, en la palabra "desperdicio", que se percibe como algo deliberado o fácil de evitar, mientras que, en algún sentido, la "pérdida" puede considerarse una desgracia, es decir, algo que sucede, pero no es intencional[9]. A la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos: La **meta 12.3** de los ODS requiere, de aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir la pérdida de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha.

Estudios recientes muestran que el 53% de la pérdida sucede en las etapas de producción agrícola (25%) y procesamiento de empaque (28%). El 44,4% de estas pérdidas son en frutas y vegetales (5,6 millones de toneladas al año). Además, cada consumidor peruano desecha 67.34 kilogramos de comida en un periodo no mayor a doce meses.

---

[6] FAO. (2016). Pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe. In Boletín (No. 3; Vol. 3). http://www.fao.org/3/a-i5504s.pdf

[7] PMA. (2020). Evaluación Remota COVID-19 Perú.

[8] IEP. (2020). IEP Informe de Opinión – Abril 2020 Creencias y miedos frente al Covid-19. https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/04/Informe-OP-Abril-2020-5-Creencias-y-miedos-frente-al-Covid-19.pdf

[9] FAO. (2021). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos. FAO.

Cada año, en nuestro país se desperdician 12,8 millones de toneladas de alimentos, el 47,6% del total con que cuenta el Perú. Solo en frutas y vegetales se pierden 5,6 millones[10]. Además, cada consumidor peruano desecha 67.34 kilogramos de comida en un periodo no mayor a doce meses.

En consecuencia, los resultados sugieren que, en América Latina, probablemente Perú se encuentra entre los países con mayor nivel de pérdidas y desperdicio de alimentos (PDA), sostiene Noelia Soledad Bedoya, investigadora de la Universidad Nacional de Moquegua y autora principal del estudio.

Con el fin de mitigar los efectos de esta pandemia en la alimentación y la agricultura, la FAO insta a los países a satisfacer las necesidades alimentarias inmediatas de sus poblaciones vulnerables, impulsar sus programas de protección social, continuar con el comercio mundial de alimentos, mantener la cadena de suministro nacional y contribuir a desarrollar la capacidad de los pequeños agricultores para aumentar la producción alimentaria.

5. Crisis sanitaria, económica y alimentaria en Perú como consecuencia de la pandemia COVID 19

Con fecha 11 de marzo del 2021, mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA se declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, por el plazo de noventa días, y dictó medidas de prevención y control de la COVID19, extendiéndose dicha medida.

El 15 de marzo de 2020, cambió la vida de muchas familias de nuestro país, el gobierno mediante Decreto Supremo Nº 044-2020-PCM publicado en el Diario Oficial El Peruano declaró el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días y dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación. Sin embargo, primero la inamovilidad y luego las medidas que limitaban la circulación llevaron a que muchas personas debieran enfrentar problemas económicos que, rápidamente, repercutieron en problemas alimentarios.

En esa línea, es de conocimiento general que, uno de los efectos adversos de la emergencia sanitaria y económica, fue que miles de personas durmieran con hambre, y en consecuencia estallara una emergencia alimentaria desde marzo del 2020.

Durante la emergencia sanitaria, el Estado colocó sus esfuerzos en contener la emergencia sanitaria, más no la emergencia económica y alimentaria; al menos, con medidas que beneficien a la población más pobre y vulnerada.

De hecho, la pobreza monetaria se disparó al 30,1 % de la población en el año 2020, cuando más de 3,2 millones de peruanos cayeron en la pobreza, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Así, actualmente en el Perú hay cerca de 10 millones de

---

[10] Bedoya-Perales, N. S., & Dal' Magro, G. P. (2021). Quantification of food losses and waste in peru: A mass flow analysis along the food supply chain. *Sustainability (Switzerland)*, *13*(5), 1–15. https://doi.org/10.3390/su13052807

ciudadanos pobres, que viven con menos de 360 soles (97,8 dólares) al mes, y 1,6 millones en extrema pobreza, es decir, que sobreviven con menos de 191 soles (52 dólares) mensuales.

Estas cifras suponen el mayor incremento de los últimos tiempos y hacen retroceder una década al Perú en su lucha por eliminar la pobreza.

6. Ollas comunes, una respuesta ciudadana antes la crisis alimentaria ocasionada por la COVID 19

Esta pandemia, agravó la situación de pobreza y hambre en nuestro país, como consecuencia de las medidas sanitarias y de confinamiento adoptadas para combatir la pandemia, aumentó la inseguridad alimentaria de las poblaciones más pobres y vulneradas.

Así lo confirma, Carolina Trivelli, economista y asesora regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), "entre 3 o 4 millones de peruanos pasan hambre cada día". Si bien afirma que las ollas comunes son parte de la solución al hambre, la situación que viven las ollas comunes es precaria.

Como resultado de esta situación de crisis surgen las ollas comunes, de manera espontánea y autoorganizada en marzo de 2020, quienes, ante la escasez de alimentos en sus hogares, no pudiendo sostener con recursos propios la alimentación de sus familias. Estas se han desarrollado primordialmente, en zonas donde hay más pobreza y vulnerabilidad social.

Desde mayo de 2020, comienza a funcionar la "Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria" promovida desde la Comisión Metropolitana de Salud Pública y desarrollo social, que agrupa un conjunto amplio de organizaciones y la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana[11].

En junio de 2020, ollas comunes de diversos distritos de Lima se agruparon en la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana. Según datos aportados por la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Mesa de Trabajo de Seguridad Alimentaria, en Lima existen a setiembre de 2021, unas 2447 ollas comunes las que abastecen a más de 255 mil familias cada día. Ambos espacios como lo señala Santadreu *"tienen como propósito enfrentar la emergencia alimentaria con un enfoque de ayuda humanitaria para garantizar el derecho humano a la alimentación"*[12].

II. De la propuesta legislativa

Desde el inicio de la pandemia y la cuarentena, la inseguridad alimentaria de las familias ubicadas en áreas urbanas pobres en Lima Metropolitana, generó alternativas sociales para preparar las raciones diarias. Una de ellas es la recuperación de alimentos frescos en los mercados de abastos y reutilizarlos en forma nutritiva.

---

[11] Santandreu, A. (2021). #OllasContraElHambre: entre la victimización y la resistencia. Fundación Friedrich-Ebert Perú y ECOSAD. http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/17426.pdf

[12] Santandreu, A. (2021). Ayuda humanitaria para la emergencia alimentaria. Fundación Friedrich-Ebert Perú y ECOSAD. http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/17427.pdf

El acceso a alimentos inocuos y aptos para consumo humano por parte de las Ollas comunes a bajo precio no ha sido tarea fácil, por lo que se identificó como un mecanismo de obtención de los alimentos a los mercados de abastos (frutas y verduras), que de manera habitual se quedan con restos de alimentos que no han sido comercializados pero que no han perdido su valor nutricional.

El presente proyecto normativo tiene por objeto establecer un marco legal para la recuperación de alimentos frescos de origen agropecuario, pesquero y acuícola aptos para el consumo humano en los mercados mayoristas y mercados de abastos del país, teniendo en cuenta la emergencia sanitaria, la emergencia económica y la emergencia alimentaria por la que atraviesa el Perú.

Se busca implementar acciones para la recuperación de alimentos mediante el rescate y selección de alimentos frescos de origen agropecuario, pesquero y acuícola de los mercados mayoristas y de abastos del país, a fin de que puedan ser seleccionados y clasificados para consumo humano y ser distribuidos a organizaciones sociales, -procurando con ello reducir las pérdidas y desperdicios en la cadena alimentaria, -así como contribuir a mitigar la emergencia alimentaria y mejorar las condiciones alimentarias de las familias en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, hemos considerado al MIDAGRI como ente rector en la recuperación de alimentos, ya que es la autoridad responsable de coordinar la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y la estrategia para la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos. El MIDAGRI, liderará las coordinaciones con entidades del Estado para implementar mecanismos legales y efectivos que promuevan la pérdida y reducción de alimentos. Se han considerado a MINSA en lo que refiere a la inocuidad de los alimentos, ya que la Dirección General de Salud Ambiental cuenta con una guía didáctica para la recuperación de alimentos en mercados de abasto que aporta criterios técnicos al respecto[13].

Experiencia exitosa de recuperación de Alimentos en Mercado Mayorista Santa Anita de la Red de Ollas Comunes del distrito de Pachacamac

Las y los dirigentes de la red de ollas comunes de Manchay, distrito de Pachacámac, han liderado la experiencia de mayor impacto en recuperación de alimentos en todo Lima. Para lograr un trabajo articulado y coordinado para el cumplimiento de dicho objetivo, las y los dirigentes mapearon, registraron y empadronaron un total de 120 ollas comunes en Manchay. De dicha manera, se fortalecieron las capacidades de cada uno de los actores líderes de las ollas como parte del proceso de recuperación y organización de esta, conociendo de cerca las necesidades de cada una.

De esta manera, al inicio de la cuarentena, con apoyo de agricultores del valle de Pachacámac, las ollas recuperaron hortalizas que no podían comercializarse por restricciones de movilidad, accediendo a alimentos frescos. Posteriormente iniciaron la recuperación semanal de alimentos del Mercado de Productores de Santa Anita.

---

[13] http://www.digesa.minsa.gob.pe/Orientacion/GUIA-DIDACTICA-ALIMENTOS.pdf

Desde julio de 2020 a la fecha, han distribuido más de 350 toneladas de hortalizas, tubérculos y frutas entre las 120 ollas comunes. Cada semana, 15 ollas comunes reciben 250 kg de alimentos recuperados (cuadro 1) para 8400 raciones, beneficiando a todas las ollas en forma sucesiva y a lo largo del tiempo. Como la experiencia es autogestionada y no cuenta con ningún tipo de apoyo, no es posible recuperar un mayor volumen de alimentos de origen agropecuario.

En tal contexto, actualmente la referida red de ollas de Manchay forma parte de la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana, y sus dirigentes participan activamente de la Mesa de Seguridad Alimentaria.

Otra experiencia innovadora es la que han emprendido las y los comerciantes del Mercado de Abastos Real Plaza APROMEC ubicado en el distrito de Ate, promovida por la Federación Nacional de Trabajadores de Mercados de Abasto-FENATM que recuperan semanalmente alimentos para beneficiar a ollas comunes y comedores parroquiales del distrito. Diversas ollas comunes también recuperan alimentos en forma intermitente en mercados de abasto y otros mayoristas.

III. MARCO NORMATIVO

a) La Ley Nº 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), establece en su artículo 5 el ámbito de competencia de este Ministerio en las siguientes materias: a) tierras de uso agrícola y de pastoreo, tierras forestales y tierras eriazas con aptitud agraria; b) agricultura y ganadería; c) recursos forestales y su aprovechamiento sostenible; d) flora y fauna silvestre; e) sanidad, inocuidad, investigación, extensión, transferencia de tecnología y otros servicios vinculados a la actividad agraria; f) recursos hídricos; g) riego, infraestructura de riego y utilización de agua para uso agrario; y h) infraestructura agraria.

b) La Ley Nº 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional establece el marco legal para el desarrollo de las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional, en el que se considera que la alimentación es derecho fundamental de las personas, reconocido por los acuerdos internacionales que el Perú ha suscrito. Además, en su artículo 9 se establece que los mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental para atender las emergencias alimentarias serán desarrollados en el reglamento de dicha ley.

c) La Ley Nº 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar; la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015 - 2021 y el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019 - 2021 que promueve su desarrollo y promoción, asimismo, la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, instancia creada para el seguimiento y fiscalizar el cumplimiento de la Ley Nº 30355.

d) Ley N° 30498, Ley que promueve la donación de alimentos y facilita el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales, establece el marco normativo que facilita y promueve la donación de alimentos, así como la donación para casos de desastres naturales.

e) La Ley N° 30988, Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos, la cual tiene por objeto reducir y prevenir las pérdidas y desperdicios de alimentos, en todas las etapas de la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta el consumo humano, asimismo establece que el Presidente de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, creada mediante Decreto Supremo 102-2012-PCM, informa semestralmente a la Comisión Agraria del Congreso de la República los resultados de la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

f) Decreto Supremo Nº 008-2015-MINAGRI, aprueba el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021, que determina acciones destinadas a reducir y prevenir las pérdidas y desperdicios de alimentos.

g) Decreto Supremo Nº 102-2012-PCM, se declaró de interés nacional y de necesidad pública la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población nacional, para lo cual se elaborarán y propondrán los planes y acciones pertinentes para que al 2021 la población peruana logre el objetivo de proporcionar seguridad alimentaria y nutricional a su población. Relacionado a ello, la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, adscrita al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, cuya naturaleza es permanente, se le encargó proponer el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del 2012 al 2021, el mismo que deberá incluir las responsabilidades, los plazos y la previsión del financiamiento correspondiente para su implementación.

h) Decreto Supremo N° 021-2013- MINAGRI que aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021, estableciendo los principales objetivos que debe alcanzar el Estado Peruano para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional del país.

i) Resolución Directoral N° 009-2021-DIGESA-SA, Guía Didáctica para la recuperación de alimentos en mercados de abastos destinados a las Ollas Comunes.

IV. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.

La presente iniciativa complementa la normatividad vigente, pues busca establecer mecanismos para la recuperación y rescate de alimentos frescos de origen agropecuarios, pesqueros y

acuícolas en los mercados de abastos y mayoristas, por parte de organizaciones sociales constituidas en el marco de la Covid 19, cómo son las Ollas comunes.

El presente proyecto normativo, está en concordancia con la Ley N° 30988, Ley de prevención y promoción de pérdidas y desperdicios de alimentos y con la Ley N° 31315, Ley de Seguridad alimentaria y nutricional.

Nuestro país, constituyó, en el 2015 la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que es de carácter multisectorial e interdisciplinaria, que incluye un grupo de trabajo específico sobre desperdicios y pérdidas de alimentos. En el mismo año, se aprobó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015 - 2021, que toca también el tema de pérdidas y desperdicios alimentarios.

Al respecto la Constitución Política del Perú señala en su artículo 1 º que *"La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado"*[14], y en su artículo 2.1 señala que toda persona tiene derecho *"A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar (...)"*[15], Aunque no existe un reconocimiento expreso del derecho a una alimentación adecuada, este derecho se encuentra contenido en el derecho a la vida. Junto con esto, el artículo 3º de la Constitución admite la posibilidad de derechos que no son reconocidos expresamente en su texto, señalando que la "enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre ...

Asimismo, el artículo 55° de la Constitución Política expresa que *"Los tratados celebrados por el Estado forman parte del derecho nacional". Este artículo es de especial relevancia porque el Perú ha aprobado y ratificado diversos tratados atinentes al reconocimiento del derecho humano a la alimentación adecuada, entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1978, y la Declaración del Milenio"*[16].

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La norma propuesta se adecúa a los principios contenidos en la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales que el Perú ha suscrito, no tiene impacto negativo sino, por el contrario, en el ordenamiento jurídico nacional. No genera costo adicional al Estado ni tampoco al Presupuesto General de la República.

El proyecto normativo contribuye a que se reduzcan la inseguridad alimentaria ya que propone la recuperación de alimentos aptos y nutritivos para el consumo de la población más pobre y vulnerable, teniendo en cuenta que nuestro país pierde cada año 12,8 millones de toneladas de

---

[14] Del Perú, C. P. (1993). Constitución política del Perú. Lima, Perú.
[15] Ibidem. Art 1.
[16] Ibidem. Art 55.

alimentos, que representan el 47,6 % del total con que cuenta para dicho período, debido a problemas en la cadena de producción.

El acceso a una alimentación digna y saludable, es lo que todo ciudadano necesita para realizar el ejercicio efectivo del resto de sus derechos.

VI. DE LA VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto normativo, se vincula con la **Décimo Quinta Política de Estado del Acuerdo Nacional,** denominada "Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional", por el cual el Estado Peruano se compromete a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos inocuos y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.[17]

> *"(. . .) b.- Garantizará que los alimentos disponibles sean económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población. (. .)*
>
> *J. Hará posible que las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimenticias y nutricionales, y prestará asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo.*
>
> *k. Asegurará el acceso de alimentos y una adecuada nutrición, especialmente a los niños menores de cinco años y lactantes, mujeres gestantes y niños en etapa escolar, pobres, pobres extremos y vulnerables, así como familias en situación de pobreza o riesgo, promoviendo una amplia participación, vigilancia y autogestión, de la sociedad civil organizada y de las familias beneficiarias."*[18]

---

[17] Acuerdo Nacional. Trigésima Tercera Política de Estado. Política de Estado sobre los Recursos Hídricos. Lima, 2012.
[18] Ibidem.