



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

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

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor Presidente:

Ha sido remitida para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la siguiente iniciativa legislativa el **Proyecto de Ley 04327/2022-CR**, Ley que promueve la superación de la pobreza mediante el emprendimiento y la economía creativa para familias en estado de vulnerabilidad de autoría del Congresista Luis Roberto Kamiche Morante del Grupo Parlamentario Perú Democrático, que propone Modificar el artículo 4 de la Ley 29792; Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la décima sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 14 de abril de 2026, con 12 votos a favor de los congresistas:

OBANDO MORGAN, Auristela Ana; TAIPE CORONADO, María Elizabeth; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; CHIRINOS VENEGAS, Patricia Rosa; GONZA CASTILLO, Américo; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JULÓN IRIGOÍN, Elva Edhit; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; PALACIOS HUAMÁN, Margot; ROBLES ARAUJO, Silvana Emperatriz; SANTISTEBAN SUCLUPE, Magally y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos Javier.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 04327/2022-CR**, ingresó al Área de Trámite Documentario el 27 de febrero de 2023, siendo decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con fecha 28 de febrero de 2023, como primera comisión y a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad como segunda comisión, la misma que dictaminó con fecha 10 de abril de 2024.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de Ley presentados en períodos anteriores:

De la revisión de los períodos anteriores se ha encontrado proyectos de ley en el periodo parlamentario 2016-2021 que versan sobre la materia de estudio, las mismas que pasamos a detallar:

- **Período parlamentario 2016-2021**
 - Proyecto de Ley 04083/2018-CR; Ley que regula la autorización temporal del

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

comercio ambulatorio, priorizando a las personas con discapacidad y/o en estado de extrema pobreza y sanciona los actos de extorsión que promuevan el comercio informal y parqueos ilegales en la vía pública.

- Proyecto de Ley 03622/2018-CR; Ley que establece la participación de los núcleos ejecutores para el fomento del empleo en zonas de pobreza y extrema pobreza, así como las declaradas en emergencia.

- **Período parlamentario 2011-2016**

- Proyecto de Ley 03335/2011-CR; Ley que autoriza generar emprendimientos productivos, en forma voluntaria, con presupuesto asignado al programa del vaso de leche.

2.2. Opiniones e informaciones solicitadas por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Respecto de la viabilidad de la iniciativa legislativa materia del presente predictamen, se solicitó opinión a diferentes instituciones, siendo estas las siguientes:

- **Presidencia del Consejo de Ministros** con Oficio N°0873-2022-2023/CDRGLMGE-CR del 07 de marzo de 2023.
- **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social**, con Oficio N°0874-2022-2023/CDRGLMGE-CR del 07 de marzo de 2023.

2.3. Opiniones recibidas

Respecto a la viabilidad del Proyecto de Ley 04327/2022-CR, se recibió las siguientes opiniones por parte de las entidades oficiadas:

- **Presidencia del Consejo de Ministros**

En respuesta al Oficio N°0873-2022-2023/CDRGLMGE-CR de esta Comisión, la Presidencia del Consejo de Ministros envía el Oficio N°D001919-2023-PCM-SG, con el que remiten el informe N°D000916-2023-PCM-OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, que señala que la propuesta resulta **no viable**, en tanto a:

- **Principio de Competencia:** La creación, modificación y redefinición

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

de competencias de los ministerios corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, en aplicación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE, Ley 29158). Por tanto, el Congreso no puede arrogarse dicha iniciativa legislativa sin la propuesta del Ejecutivo.

- **Principio de Separación de Poderes:** La modificación unilateral por parte del Congreso implicaría una invasión de competencias propias del Ejecutivo, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 43, 106 y 118 de la Constitución Política, lo cual ha sido reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- **Aspecto organizativo:** La iniciativa incide en disposiciones organizativas que regulan la estructura y funciones de un ministerio, las cuales únicamente pueden ser modificadas por iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobadas mediante ley orgánica o decreto supremo, según corresponda.
- **Concordancia sectorial:** Si bien la materia propuesta se vincula con los fines y objetivos del MIDIS en torno a la inclusión social y la superación de la pobreza, corresponde al propio sector evaluar y plantear ajustes normativos o funcionales, no al Congreso.

En atención a lo expuesto, el Proyecto de Ley 04327/2022-CR resulta no viable, al contravenir los principios constitucionales de separación de poderes y competencia exclusiva del Poder Ejecutivo en materia de organización y funciones ministeriales.

2.4. Opiniones e informaciones solicitadas por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad

Respecto de la viabilidad de la iniciativa legislativa materia del presente predictamen, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad solicitó opinión a diferentes instituciones, siendo estas las siguientes:

- **Ministerio de Producción** con Oficio N°1091-2022- 2023/CISPCD-CR del 16 de mayo de 2023. N°1091-2022- 2023/CISPCD-CR.
- **Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego** con Oficio N°1092-2022-2023/ CISPCD/CR del 16 de mayo de 2023.
- **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo** con Oficio N°1093-2022- 2023/ CISPCD/CR del 16 de mayo de 2023.
- **Ministerio de Desarrollo e Inclusión social** con Oficio N°1090- 2022-2023/ CISPCD/CR del 16 de mayo de 2023.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

- **Ministerio de Economía y Finanzas** con Oficio N°1094-2022-2023/CISPCD/CR del 16 de mayo de 2023.

2.5. Opiniones recibidas

Respecto a la viabilidad Proyecto de Ley 04327/2022-CR, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad recibió las siguientes opiniones por parte de las entidades a las que ofició.

- **Ministerio de Producción**

En respuesta al Oficio N°1091-2022- 2023/CISPCD-CR de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, el Ministerio de Producción envía el Oficio N°00000086-2023-PRODUCE/DM, con el que remiten el Informe N°00000938-2023-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Producción, que señala lo siguiente:

El Proyecto de Ley materia del oficio busca establecer disposiciones normativas en torno a la promoción de la superación de la pobreza mediante emprendimientos y actividades productivas, involucrando competencias del Ministerio de la Producción (PRODUCE).

De acuerdo con la revisión efectuada, se identifican los siguientes aspectos:

- **Base legal y marco competencial:** La Constitución Política del Perú (arts. 43, 106 y 118) establece los principios de separación de poderes y la iniciativa legislativa diferenciada entre los órganos del Estado.

La Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, regula la organización y competencias de los ministerios, siendo atribución exclusiva del Ejecutivo proponer la creación o modificación de sus funciones.

- **Observaciones de competencia sectorial:** El Proyecto de Ley incide en materias propias de PRODUCE relacionadas con la promoción de la actividad empresarial, la innovación productiva y la generación de oportunidades económicas.

No obstante, cualquier modificación en el ámbito de competencias de PRODUCE debe surgir desde el propio Poder Ejecutivo, conforme a la LOPE.

- **Aspectos de técnica legislativa:** Se observa que la propuesta normativa carece de la debida coordinación interinstitucional, ya que no se advierte un sustento técnico proveniente del sector competente.

La falta de articulación con los programas y políticas públicas ya

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN
DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER
EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO
DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

existentes (como los vinculados al fomento de MYPEs, innovación y desarrollo productivo) genera riesgos de superposición normativa y duplicidad de funciones.

– **Evaluación constitucional y de viabilidad:**

La iniciativa del Congreso para modificar competencias ministeriales resulta incompatible con la Constitución y la LOPE, al exceder las atribuciones legislativas y afectar el principio de separación de poderes.

En atención al análisis expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley en cuestión resulta no viable, por cuanto invade competencias exclusivas del Poder Ejecutivo y vulnera los principios constitucionales de separación de poderes y legalidad administrativa. Si bien la finalidad social de la iniciativa es loable al buscar la superación de la pobreza a través del emprendimiento y la economía productiva, corresponde al propio Poder Ejecutivo mediante el Ministerio de la Producción y en coordinación con otros sectores evaluar, proponer y ejecutar este tipo de modificaciones en el marco de la normatividad vigente, a fin de garantizar la coherencia institucional y la eficacia de las políticas públicas.

- **Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego**

En respuesta al Oficio N°1092- 2022-2023/ CISPDC/CR de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego envía el Oficio N°1503-2023-MIDAGRI/SG, con el que remiten el Informe N°0731-2023-MIDAGRI-SG/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, que señala lo siguiente:

El proyecto Ley 04327/2022-CR, que propone "Ley que promueve la superación de la pobreza mediante el emprendimiento y la economía creativa para las familias en estado de vulnerabilidad", conforme lo señalado por la Dirección General de Políticas Agrarias y lo expuesto en el informe presentado, contiene materias que no corresponden a la competencia del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

- **Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo**

En respuesta al Oficio N°1093-2022-2023/CISPDC/CR de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo envía el Oficio N°2271-2023-MTPE/4, con el que remite el informe N°0770-2023-MTPE/4/8 de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que señala lo siguiente:

En consecuencia, la Oficina General de Asesoría Jurídica concluye que el Proyecto de Ley 04327/2022-CR carece de viabilidad, por cuanto advierte una afectación al principio de separación de poderes, previsto en el artículo

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

43 de la Constitución Política del Perú, dado que la determinación y modificación de las funciones ministeriales es una atribución propia y exclusiva del Poder Ejecutivo.

Asimismo, señala que se incurriría en una vulneración del principio de organización e integración regulado en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual impone a las entidades del Ejecutivo el deber de estructurarse de manera coherente, evitando superposiciones y duplicidad de funciones.

- **Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social**

En respuesta al Oficio N°1090- 2022-2023/ CISPDCD/CR de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, el ministerio de desarrollo e inclusión social envía el Oficio N.º D000390-2023-MIDIS-DM, con el que remiten el informe N°D000320-2023-MIDIS-OGAJ (e informe anexo), de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que señala lo siguiente:

En virtud de la normativa aplicable, se determina que el Proyecto de Ley 4327/2022-CR, “Ley que promueve la superación de la pobreza mediante el emprendimiento y la economía creativa para familias en estado de vulnerabilidad”, resulta innecesario, toda vez que dicho aspecto ya se encuentra comprendido en el literal a) del mencionado artículo.

Adicionalmente, se recomienda que la propuesta legislativa se adecúe, en lo pertinente, a lo dispuesto en el Decreto Supremo N°007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N°26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

- **Ministerio de Economía y Finanzas**

En respuesta al Oficio N°1094- 2022-2023/ CISPDCD/CR de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, el ministerio de economía y finanzas envía el Oficio N°417-2024-EF/10.01, con el que remiten el informe N°0158-2024-EF/50.04, elaborado por la dirección de normatividad de la citada dirección general, para su conocimiento y fines pertinentes, que señala lo siguiente:

En ese sentido, la Dirección General de Presupuesto Público formula observaciones al Proyecto de Ley 04327/2022-CR desde la perspectiva presupuestaria, señalando que la iniciativa carece de un análisis costo-beneficio en términos cualitativos y cuantitativos, contraviniendo lo establecido en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 31954, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024. Asimismo, se advierte que la propuesta vulnera el principio de equilibrio presupuestario previsto en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

del Decreto Legislativo N°1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, además de infringir la prohibición de iniciativa de gasto por parte del Congreso, contemplada en el artículo 79 de la Constitución.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa presentada por el Congresista Luis Roberto Kamiche Morante, que propone modificar el artículo 4 de la Ley 29792; Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social cuyo texto queda redactado de la siguiente manera:

Cuadro 01

Ley 29792 Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Proyecto de Ley 04327/2022-CR Ley que promueve la superación de la pobreza mediante el emprendimiento y la economía creativa para familias en estado de vulnerabilidad
Artículo 4. <i>Ámbito de competencia</i> <i>El ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es entidad competente en las materias siguientes:</i> <i>Desarrollo social y promoción de la inclusión y equidad social.</i> <i>Protección social de poblaciones en situación de riesgo y abandono.</i>	Artículo 4.- <i>Ámbito de competencia</i> <i>El ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es entidad competente en las materias siguientes:</i> <i>Desarrollo social y promoción de la inclusión y equidad social.</i> <i>Protección social de Poblaciones en situación de poblaciones en situación de riesgos y abandono.</i> <i><u>Superación de la pobreza promoviendo el emprendimiento y la economía creativa para familias en estado de vulnerabilidad.</u></i>

Como aspectos claves del proyecto de Ley 04327/2022-CR debemos señalar que busca:

- Promover la superación de la pobreza mediante el emprendimiento y la economía creativa dirigida a familias en situación de vulnerabilidad.
- El proyecto busca posicionar al emprendimiento y la economía creativa como herramientas para superar la pobreza, alineándose con la visión nacional de reducir desigualdades y promover la inclusión social.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

- d) Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- e) Ley N°29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- f) Decreto Legislativo N°1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, y sus modificatorias.
- g) Decreto Supremo N°002-2017-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

De acuerdo con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta al cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se ha revisado la propuesta legislativa y se puede afirmar que esta reseña una exposición de motivos que describe el problema que busca resolver, y señala sus objetivos.

Cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional y otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

6.1. Identificación del Problema

Hablar de pobreza en el Perú no significa únicamente revisar estadísticas o cifras de ingreso mensual, sino preguntarse si las personas pueden vivir dignamente con lo que tienen. El país ha definido distintas metodologías para medir este fenómeno, siendo la más utilizada la pobreza monetaria. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la línea de pobreza se calcula en función del gasto necesario para cubrir una canasta básica de alimentos y servicios. En el año 2025, este umbral se ubica aproximadamente en S/ 446 por persona. Aquellos que no alcanzan dicho monto son considerados pobres monetarios. En el caso de la pobreza extrema, el corte se sitúa en torno a S/ 248 mensuales, lo que refleja una situación más crítica, vinculada a la imposibilidad de cubrir una canasta mínima de alimentos. Esta última afecta con mayor intensidad a las zonas rurales y a comunidades en situación de aislamiento geográfico.¹

En términos recientes, el INEI ha reportado que en 2024 la pobreza monetaria afectó al 27,6 % de la población, lo que equivale a cerca de 9,4 millones de peruanos. La pobreza extrema, por su parte, se redujo a 5,5 %, lo que significa que aproximadamente 50 000 personas lograron superar el umbral más crítico

¹ INEI, Línea de pobreza monetaria 2025.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN
DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER
EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO
DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

de la pobreza en comparación con el año anterior. ²Sin embargo, la trayectoria no es lineal. En 2023, la pobreza monetaria alcanzó el 29 % y la pobreza extrema se situó en 5,7 %, evidenciando una fragilidad estructural que impide consolidar los avances. ³

Adicionalmente, es necesario señalar que la vulnerabilidad sigue siendo un factor clave. Alrededor del 31,4 % de la población, aunque no es pobre en términos monetarios, corre el riesgo de caer en esa condición.

Esto significa que prácticamente uno de cada dos peruanos es pobre o está en situación de vulnerabilidad, lo que representa un desafío significativo para la estabilidad social y económica del país⁴. Esta situación se agrava en las áreas rurales, donde la incidencia de la pobreza en 2023 alcanzó el 39,8 %, frente al 26,4 % registrado en zonas urbanas. ⁵

En este contexto, el Proyecto de Ley 04327/2022-CR parte del reconocimiento de que un importante número de familias que han superado la línea de pobreza continúan en una situación de alta vulnerabilidad, al carecer de capacidades, activos y oportunidades que les permitan enfrentar la incertidumbre económica y social. El riesgo de retorno a la pobreza es, por tanto, elevado. Asimismo, la iniciativa identifica una limitación en el diseño de la política social actual: el predominio de un enfoque asistencial en los programas sociales, que, aunque ha permitido mitigar necesidades inmediatas, no necesariamente promueve la autonomía económica ni el desarrollo de capacidades emprendedoras en las poblaciones beneficiarias.

El problema público que se busca atender se define entonces como la ausencia de un enfoque de promoción del emprendimiento y la autonomía económica en las políticas de superación de la pobreza, especialmente dirigido a las familias que, habiendo salido de la pobreza, se mantienen en estado de vulnerabilidad. De esta manera, la propuesta legislativa busca articular medidas que trasciendan la asistencia y fortalezcan el capital humano y productivo de las poblaciones más frágiles, en concordancia con la meta 1.3 del Objetivo de Desarrollo Sostenible N°1, que plantea implementar sistemas de protección social adecuados y de amplia cobertura para los pobres y vulnerables hacia el año 2030.⁶

6.2. Análisis de las propuestas legislativas y recomendación de la Comisión

a. Análisis de la Propuesta Legislativa

² INEI, Informe técnico de pobreza monetaria 2024.

³ INEI, Informe técnico de pobreza monetaria 2023.

⁴ Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Reporte de Pobreza Monetaria 2024.

⁵ INEI, pobreza urbana y rural, 2023.

⁶ Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS 1, meta 1.3.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

El Proyecto de Ley tiene como objeto principal promocionar la superación de la pobreza mediante el emprendimiento y la economía creativa para familias en estado de vulnerabilidad. Para lograrlo, su medida central es la modificación del artículo 4 de la Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

La modificación propuesta consiste en añadir un nuevo literal al ámbito de competencia del MIDIS:

- *Superación de la pobreza promocionando el emprendimiento y la economía creativa para familias en estado de vulnerabilidad.*

b. Análisis de las Opiniones Técnicas de las Entidades del Poder Ejecutivo

Las opiniones recabadas de diversos ministerios son mayoritariamente desfavorables y señalan inconsistencias críticas en la propuesta desde múltiples ámbitos:

Duplicidad de Funciones e Ineficiencia del Gasto:

- El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) advierten que la propuesta generaría una duplicidad de funciones con competencias ya asignadas a otros sectores.
- Específicamente, se superpondría con las funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), que ya implementa acciones de promoción del autoempleo a través de programas como el "Programa Nacional para la Empleabilidad".
- También duplicaría las competencias del Ministerio de la Producción (PRODUCE), que ejecuta programas de desarrollo productivo y fortalecimiento de capacidades empresariales para micro y pequeñas empresas, como el Programa Nacional "Tu Empresa" y los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE).
- Esta duplicidad conllevaría un uso ineficiente de los recursos públicos.

Vulneración de Principios Constitucionales y Orgánicos:

- La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el MTPE señalan que la propuesta vulnera el Principio de Separación de Poderes (artículo 43 de la Constitución).
- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) establece que la creación, modificación de funciones y organización de los Ministerios es una competencia exclusiva y una prerrogativa del Poder Ejecutivo.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Por tanto, una iniciativa de este tipo por parte del Congreso de la República invade una competencia que no le corresponde.

- Se contraviene también el Principio de Organización e Integración, que busca evitar la superposición de funciones entre entidades del Poder Ejecutivo.

Medida innecesaria:

- El propio Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), entidad a la que se busca modificar, considera que la propuesta no es necesaria.
- El MIDIS argumenta que la competencia para "promocionar el emprendimiento" ya se encuentra implícita en sus funciones actuales, específicamente en el literal a) del artículo 4 de su Ley de creación ("Desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social").
- Además, el MIDIS reconoce que la promoción del emprendimiento es una labor multisectorial que ya se fomenta desde los ámbitos de competencia de diversas entidades, como se evidencia en la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030.
- Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) y la mayoría de las direcciones del Ministerio de la Producción (PRODUCE) se abstuvieron de emitir una opinión de fondo, declarándose no competentes por tratarse de una modificación a la ley orgánica del MIDIS.

c. Propuesta y Recomendación de la Comisión

Considerando el análisis técnico y las opiniones desfavorables de las entidades clave del Poder Ejecutivo, se concluye que el Proyecto de Ley 4327/2022-CR, en su redacción actual, no resulta viable por generar duplicidad de funciones, contravenir principios constitucionales sobre la organización del Estado y proponer una medida considerada innecesaria por la propia entidad involucrada.

Sin embargo, reconociendo el "espíritu" de la propuesta, que busca fortalecer la autonomía económica de las poblaciones vulnerables, esta Comisión podría proponer un texto sustitutorio con un enfoque diferente:

Propuesta de Texto Sustitutorio:

Se propone una ley orientada a la articulación intersectorial e intergubernamental, en lugar de modificar las competencias de un solo ministerio. El objetivo sería garantizar que las intervenciones de promoción del emprendimiento y la empleabilidad, a cargo de PRODUCE y MTPE, lleguen de manera efectiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad identificada por el MIDIS. Esta nueva propuesta podría:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

1. Crear un mecanismo formal de articulación entre el MIDIS, PRODUCE y MTPE para alinear sus servicios. El MIDIS, a través del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), identificaría y derivaría a los potenciales beneficiarios de sus programas sociales hacia los servicios de capacitación, asistencia técnica y formalización de PRODUCE y MTPE.
2. Establecer la obligación de adaptar los servicios de PRODUCE y MTPE a las características y necesidades específicas de la población en situación de vulnerabilidad, con un enfoque de pertinencia cultural y territorial.
3. Fomentar la participación de los gobiernos regionales y locales en la implementación de estas acciones articuladas, aprovechando su cercanía con la población.

Este enfoque respeta las competencias de cada sector, evita la duplicidad de funciones y el gasto ineficiente, y se alinea con la visión de la PNDIS al 2030, logrando el objetivo original del proyecto de una manera técnica y jurídicamente sólida.

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación del Proyecto de Ley 4327/2022-CR en sus términos actuales generaría un impacto negativo y contradictorio en la legislación nacional:

1. Contravención de la Constitución Política del Perú:

- Vulneraría el artículo 43, sobre el Principio de Separación de Poderes, al interferir con la potestad organizativa del Poder Ejecutivo.
- Contravendría el artículo 78, sobre el Principio de Equilibrio Presupuestario, al autorizar gastos sin el financiamiento correspondiente.
- Infringiría el artículo 79, que establece que los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

2. Conflicto con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158):

- Chocaría con el Principio de Competencia (artículo VI), que delimita las atribuciones de cada entidad.
- Iría en contra del Principio de Organización e Integración (artículo V), que prohíbe la duplicidad y superposición de funciones.
- Ignoraría el artículo 22.5, que reserva al Poder Ejecutivo la iniciativa para proponer la creación o modificación de las leyes de organización y funciones de sus Ministerios.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

3. Superposición con Leyes Sectoriales:

- Generaría un conflicto de competencias con la Ley de Organización y Funciones del MTPE (Ley 29381) en materia de promoción del autoempleo y con la Ley de Organización y Funciones de PRODUCE (Ley 27789) en lo referente a la promoción del emprendimiento y desarrollo de micro y pequeñas empresas.

En resumen, la norma propuesta, lejos de integrarse armónicamente al ordenamiento jurídico, crearía antinomias normativas, duplicidad funcional y vacíos de responsabilidad, afectando la predictibilidad y eficiencia de la gestión pública.

Mientras que la aprobación del texto sustitutorio propuesto no genera modificaciones expresas ni tácitas a otras disposiciones del ordenamiento jurídico, pero incide operativamente sobre un conjunto de normas vigentes vinculadas a la articulación intersectorial, la protección social, el fomento productivo y la gestión de la información pública. Su entrada en vigencia exige la adecuación institucional de los sectores involucrados, sin alterar el marco competencial existente.

En primer lugar, el texto sustitutorio de la norma se enmarca en las obligaciones del Estado en materia de inclusión social y reducción de la pobreza, complementando lo previsto en la Ley 29792, Ley de Creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), al reforzar su rol como entidad articuladora para la identificación y derivación de población en situación de vulnerabilidad. No modifica sus funciones, pero sí fortalece el mandato de coordinación y focalización, lo que implica ajustes en los procedimientos internos de interoperabilidad de datos.

En cuanto al Ministerio de la Producción (PRODUCE) y al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la propuesta no altera sus competencias materiales previstas en sus leyes de organización y funciones, pero introduce la obligación de adecuar sus servicios de capacitación, asistencia técnica, formalización y empleabilidad, con enfoque territorial e intercultural, para atender de manera prioritaria a la población vulnerable derivada por el MIDIS. Ello representa una reorientación programática, más no un cambio en la naturaleza de sus atribuciones.

Respecto a los gobiernos regionales y locales, la norma reafirma las competencias de desarrollo económico local, inclusión social y articulación territorial establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, sin introducir nuevas obligaciones jurídicas. Su participación se integra en el marco de la descentralización, promoviendo la coordinación vertical y horizontal para mejorar la pertinencia de las intervenciones.

En materia de gestión de información, la exigencia de interoperabilidad y acceso recíproco se articula con la Ley 1412, Ley de Gobierno Digital, y su marco

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

reglamentario. La propuesta no contraviene dichos estándares, sino que los operacionaliza para el objetivo específico de focalización de intervenciones productivas y de empleabilidad.

Finalmente, la disposición sobre financiamiento mantiene neutralidad presupuestaria, al establecer que la implementación se realizará con cargo a los presupuestos institucionales sin generar nuevas obligaciones fiscales, por lo que no impacta la normativa presupuestal o de responsabilidad fiscal.

En síntesis, la vigencia de la norma armoniza con el marco jurídico vigente, refuerza las políticas nacionales de inclusión social, emprendimiento y empleo, y promueve la articulación intergubernamental e intersectorial sin producir conflictos normativos ni requerir modificaciones legales adicionales. Se espera que su implementación incremente la eficiencia de los programas existentes orientados a la reducción de la pobreza mediante el emprendimiento y la economía creativa.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo–beneficio del texto sustitutorio de la propuesta normativa permite identificar que su implementación genera beneficios sociales y económicos significativamente superiores a los costos asociados, principalmente porque no implica nuevas cargas fiscales ni la creación de estructuras adicionales, sino la optimización de servicios ya existentes en los sectores involucrados.

1. Costos de implementación

La Ley establece que su ejecución se financia con cargo al presupuesto institucional vigente de las entidades involucradas (MIDIS, PRODUCE y MTPE), por lo que no genera costos adicionales al Tesoro Público. Los costos identificados son internos y de carácter operativo:

Adecuación de servicios en PRODUCE y MTPE para atender a la población vulnerable derivada por el MIDIS. Estos ajustes se realizarán mediante la reorientación de actividades ya incluidas dentro de sus programas de capacitación, asistencia técnica, formalización y empleabilidad.

Mejoras en la interoperabilidad de información, las cuales se enmarcan en políticas y obligaciones previas definidas por la Ley de Gobierno Digital. Los costos son menores, relacionados con actualizaciones de sistemas, ajustes de campos y capacitación de personal, actividades recurrentes en la gestión pública.

Coordinación intergubernamental entre ministerios y gobiernos regionales y locales, utilizando mecanismos ya previstos en la normativa de articulación territorial y descentralización, sin requerir nuevas estructuras administrativas.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Elaboración del informe anual al Congreso, actividad que forma parte de las funciones de seguimiento y evaluación de políticas públicas ya existentes en los sectores involucrados.

En conjunto, estos costos se consideran marginales y absorbibles dentro de los presupuestos y capacidades operativas actuales.

2. Beneficios esperados

Los beneficios proyectados de la norma tienen un carácter económico, social e institucional, y alcanzan a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad:

a. Beneficios económicos directos:

- Incremento de actividades productivas mediante el emprendimiento y la economía creativa.
- Mejora de la empleabilidad y formalización laboral, lo que contribuye a la generación sostenida de ingresos.
- Reducción gradual de la dependencia de programas asistenciales, al fortalecerse la autonomía económica de las familias vulnerables.

b. Beneficios sociales:

- Disminución de niveles de pobreza mediante intervenciones focalizadas y culturalmente pertinentes.
- Mayor inclusión de poblaciones vulnerables —especialmente en zonas rurales y comunidades con pertinencia cultural— en circuitos productivos y laborales.
- Fortalecimiento del capital humano a través de capacitación y asistencia técnica adaptada.

c. Beneficios institucionales:

- Mejora de la coordinación intersectorial y de la gestión pública al generar flujos de información interoperables.
- Priorización de recursos y esfuerzos en poblaciones correctamente focalizadas, reduciendo duplicidades e ineficiencias.
- Consolidación del rol articulador del MIDIS para la derivación y seguimiento de beneficiarios.

3. Relación costo–beneficio

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Considerando que la Ley no demanda nuevos recursos fiscales, y que sus costos provienen de la reorganización y optimización de actividades ya existentes, los beneficios esperados —tanto económicos como sociales— superan ampliamente a los costos institucionales de implementación.

La norma contribuye a mejorar la eficiencia de las políticas de inclusión social, emprendimiento y empleo, aprovechando la infraestructura estatal existente y fortaleciendo los mecanismos de articulación entre los tres niveles de gobierno.

El balance costo–beneficio resulta altamente favorable, al no generar impacto presupuestario negativo y al prever beneficios sustantivos en términos de reducción de la pobreza, dinamización de la actividad económica y fortalecimiento institucional. La vigencia de la Ley se justifica plenamente desde una perspectiva económico–social.

IX. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 4327/2022-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL E INTERGUBERNAMENTAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer disposiciones para fomentar la articulación de la gestión intersectorial e intergubernamental entre entidades del Estado, a fin de promover el emprendimiento como mecanismo efectivo de superación de la pobreza.

Las intervenciones públicas a favor de la población en situación de vulnerabilidad se realizan de acuerdo con las bases de datos operadas por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Artículo 2. Interoperabilidad y acceso a la información

Las entidades comprendidas en la presente ley implementan mecanismos de interoperabilidad de sus sistemas de información, a fin de garantizar la adecuada focalización de las intervenciones dirigidas a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, brindan acceso recíproco y oportuno a la información relevante, en el marco de la normativa de gobierno digital y de protección de datos

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA

personales, e incorporan en sus reportes institucionales los campos necesarios para identificar las acciones desarrolladas con dicha población.

Artículo 3. Responsabilidades sectoriales

El Ministerio de la Producción (PRODUCE) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) adecuan y orientan sus servicios de capacitación, asistencia técnica, formalización y empleabilidad a las características, necesidades y potencialidades de la población vulnerable derivada del MIDIS. Dicha adecuación se realiza con enfoque territorial, inclusivo e intercultural.

Artículo 4. Participación de los gobiernos regionales y los gobiernos locales

Los gobiernos regionales y los gobiernos locales participan en la implementación de la articulación de mecanismos de interoperabilidad de sus sistemas de información prevista en la presente ley, en el marco de sus competencias. Asimismo, contribuyen a la pertinencia, oportunidad y eficacia de las intervenciones orientadas al emprendimiento y a la economía creativa.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Informe anual al Congreso de la República

Los ministerios comprendidos en la presente ley (MIDIS, PRODUCE y MTPE) presentan, de manera conjunta, un informe anual a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, sobre los avances, resultados e impactos alcanzados en la superación de la pobreza, a través de la ejecución de mecanismos que fomentan el emprendimiento.

SEGUNDA. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Dese cuenta,
Sala de sesiones
Lima, 14 de abril de 2026

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta

**Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado**



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Migally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 16:49:07-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
4327/2022-CR, LEY QUE FOMENTA LA ARTICULACIÓN
DE LA GESTIÓN INTERSECTORIAL PARA PROMOVER
EL EMPRENDIMIENTO COMO MECANISMO EFECTIVO
DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 12:08:17-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 12:08:39-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 12:19:59-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Auristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 12:30:45-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 15:25:59-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 17:08:11-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 14:53:22-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 13:13:43-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 15:53:39-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2026 14:43:36-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Bva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 15:07:00-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2026 16:09:46-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA MINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2026 10:38:41-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/04/2026 16:28:31-0500