



DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

DICTAMEN

COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente,

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República el **Proyecto de Ley N° 13519/2025-CR**, que crea el Fondo para el fortalecimiento de los comedores populares; presentado por el señor congresista Eduardo Salhuana Cavides, miembro del grupo parlamentario Alianza para el Progreso.

I. SITUACION PROCESAL DE LA PROPOSICIÓN

El Proyecto de Ley N° 13519/2025-CR, fue decretado para estudio y dictamen a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad como segunda comisión dictaminadora. Ingresó al Área de Trámite Documentario el 11 de diciembre de 2025 y a esta Comisión el 12 de diciembre del mismo año.

Luego del análisis y debate correspondiente en la vigésima primera sesión ordinaria de fecha 02 de junio del 2026, se acordó por mayoría de sus miembros, aprobar el presente dictamen favorable, votando a favor los señores congresistas, Arriola Tueros José Alberto, Alcarraz Agüero Yorel Kira, Alva Rojas Carlos Enrique, Jáuregui Martínez de Aguayo María de los Milagros Jackeline, Julon Irigoín Elva Edhit, Kamiche Morante Luís Roberto, Paredes Gonzáles Alex Antonio, Portalatino Ávalos Kelly Roxana, Ruiz Rodríguez Magaly Rosmery, Tello Montes Edgar y Zegarra Saboya Ana Zadith. Con el voto en abstención de la señora congresista López Morales Jenny Luz. No hubo votos en contra.

Con las licencias de los señores congresistas Santisteban Suclupe Magaly, Taipe Coronado María Elizabeth y Sánchez Palomino Roberto Helbert.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Proyecto de Ley N° 13519/2025-CR

La iniciativa legislativa presentada por el señor Congresista Eduardo Salhuana Cavides, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República; consta de 07 artículos, 02 Disposiciones Complementarias Modificatorias, y 03 Disposiciones Complementarias Finales, conforme se detalla:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear el Fondo para el Fortalecimiento de los Comedores Populares (FOCOPS) para incrementar el subsidio económico otorgado a estas organizaciones destinado a la compra de productos alimenticios, así como el mantenimiento de su infraestructura, equipamiento, reposición de enseres y adquisición de bienes indispensables que contribuyan a fortalecer el funcionamiento de los comedores populares a nivel nacional.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La finalidad de la presente ley es contribuir al fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional de la población en situación de vulnerabilidad mediante el incremento del apoyo económico recibido por los comedores populares y la mejora de sus condiciones de funcionamiento a nivel nacional.

Artículo 3.- Creación del Fondo para el Fortalecimiento de los Comedores Populares

Créase el Fondo para el Fortalecimiento de los Comedores Populares (FOCOPS), en adelante el Fondo, para financiar el subsidio económico otorgado a los comedores para la compra de productos alimenticios; así como para el mantenimiento de la infraestructura, equipamiento, reposición de enseres y adquisición de bienes indispensables que les garanticen las condiciones mínimas de salubridad y seguridad para su funcionamiento.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Artículo 4.- Recursos

Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

- a) La recaudación del impuesto por la explotación de Juegos de Casinos y Máquinas Tragamonedas, establecidos por Ley 27153.
- b) La recaudación del Impuesto por la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia, establecidos por Ley 31557.
- c) Los aportes, donaciones y legados de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras conforme a las disposiciones establecidas en el Código Civil sobre la materia.
- d) Los que por ley se le asignen del Tesoro Público.
- e) Los provenientes de la cooperación técnica internacional no reembolsable.
- f) Otros que se establezcan.

Artículo 5.- Destino de los recursos del Fondo

Los recursos del Fondo se destinan a los siguientes fines, de acuerdo con el porcentaje de proporción:

- a) El ochenta por ciento (80 %) se destina al incremento del subsidio económico para la adquisición de alimentos, a fin de mejorar la calidad y el valor nutricional de las raciones, en el marco del Programa de Complementación Alimentaria o el que haga sus veces.
- b) El veinte por ciento (20 %) se destina al mantenimiento de los establecimientos, el equipamiento, la reposición de enseres y la adquisición de bienes indispensables que garanticen las condiciones mínimas de salubridad y seguridad para su funcionamiento, tales como menaje, utensilios de cocina, sistemas de refrigeración, botiquines de primeros auxilios, entre otros definidos en el Reglamento de la presente Ley, en el marco del Programa de Complementación Alimentaria o el que haga sus veces.

Artículo 6. Administración del Fondo

- 6.1.** La administración de los recursos del Fondo estará a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y contará con un Comité Especial, encargado de proponer a dicho Ministerio, el Plan Anual para el Fortalecimiento de los Comedores Populares, al que se refiere el artículo 7. Este Comité estará integrado por:

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

- a) El/la ministro (a) de Desarrollo e Inclusión Social, o su representante, quien lo preside.
- b) Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- c) Un (1) representante del Ministerio de Salud.
- d) Dos (2) representantes de los comedores populares.
- e) Un (1) representante del sector privado.

6.2. Los representantes del sector privado y de los comedores populares serán elegidos a partir de la terna de candidatos propuestas por los gremios empresariales y las organizaciones de comedores populares, respectivamente, legalmente constituidos. La metodología de designación de los representantes se desarrolla en el Reglamento y se formalizará mediante Resolución Ministerial del MIDIS.

6.3. El MIDIS informará anualmente a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, o a la que la sustituya, sobre el monto de los ingresos transferidos, el destino dado a los mismos y el estado de su ejecución.

Artículo 7. Plan Anual para el Fortalecimiento de los Comedores Populares

El MIDIS aprobará, mediante Resolución Ministerial, un Plan Anual para el Fortalecimiento de los Comedores Populares, propuesto por el Comité Especial al que se refiere en el artículo 6 de la presente ley, y en el que se indicará los criterios de distribución de los recursos del Fondo, las metas, los mecanismos de monitoreo, entre otros que se indiquen en el reglamento de la presente norma, garantizando una asignación equitativa y transparente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación de la Ley 27153, Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas

Se modifica el literales c) en el artículo 42 de la Ley 27153, Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas, con el siguiente texto:

"Artículo 42.- Destino de los ingresos generados por el Impuesto a los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas

Los ingresos provenientes del Impuesto a los juegos de casino y máquinas

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

tragamonedas establecido en la presente Ley, luego de la aplicación del porcentaje que corresponde a la SUNAT de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 12 del Decreto Legislativo 501 y modificatorias, se distribuirán de la siguiente manera:

- a) 30% (treinta por ciento) constituyen ingresos directamente recaudados para las Municipalidades Provinciales en las que se ubique el establecimiento donde se exploten los juegos de casino y máquinas tragamonedas, destinados exclusivamente a la ejecución de inversiones en obras de infraestructura.
- b) 30% (treinta por ciento) constituyen ingresos directamente recaudados para las Municipalidades Distritales en las que se ubique el establecimiento donde se explote los juegos de casino y máquinas tragamonedas, destinados exclusivamente a la ejecución de inversiones en obras de infraestructura. Cuando el establecimiento donde se explota estos juegos se encuentre en el Cercado, este porcentaje será distribuido entre las municipalidades distritales de la provincia respectiva.
- c) **15% (quince por ciento) constituyen ingresos del Fondo para el Fortalecimiento de los Comedores Populares (FOCOPS).**
- d) 15% (quince por ciento) constituyen ingresos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, destinados a las tareas de control y fiscalización de los juegos de casino y máquinas tragamonedas y a la promoción del turismo en un 70% (setenta por ciento) y el 30% (treinta por ciento) restante para el fomento y desarrollo de los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica - CITE Artesanales y Turísticos y para reactivar y promover la actividad artesanal, de acuerdo a las reglas de operación que establezca el MINCETUR.
- e) 10% (diez por ciento) constituyen ingresos del Instituto Peruano del Deporte (IPD), destinados exclusivamente a la ejecución de infraestructura deportiva, implementación de material deportivo y apoyo a la capacitación de deportistas altamente calificados."

SEGUNDA. Modificación de la Ley 31557, Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia

Se modifica el literal a) e incorpora el literal e) del artículo 44 de la Ley 31557, Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia, con el siguiente texto:

"Artículo 44. Destino de los ingresos generados por el Impuesto Los ingresos provenientes del Impuesto, luego de la aplicación del porcentaje que corresponde a la SUNAT y el Tribunal Fiscal, se distribuyen de la siguiente manera:

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

- a) **5%** constituye ingresos del Tesoro Público.
- b) 20% transferido al Ministerio de Salud, destinándose al programa de salud mental.
- c) 40% constituye Recursos Directamente Recaudados del MINCETUR. debiendo el veinticinco por ciento (25%) destinarse a labores de control y fiscalización de la explotación de plataformas tecnológicas de los juegos y/o apuestas deportivas a distancia y el setenta y cinco (75%) restante a la promoción y desarrollo turístico.
- d) 20% constituye ingreso del Instituto Peruano del Deporte (IPD). Para promoción y masificación del deporte a nivel nacional.
- e) **15% constituye ingreso del Fondo para el Fortalecimiento de los Comedores Populares (FOCOPS)."**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia

La presente ley entra en vigencia el 1 de enero del 2026.

SEGUNDA. Reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del Ministro de Desarrollo e Inclusión Social, aprobará el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendarios contados a partir de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

TERCERA. Inaplicación de restricciones para la creación del Fondo para el Fortalecimiento de los Comedores Populares (FOCOPS)

Para la creación del FOCOPS no es aplicable lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, ni en el artículo 74 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, respecto de la prohibición de creación de fondos. En consecuencia, la creación del Fondo para el Fortalecimiento de los Comedores Populares (FOCOPS) en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), conforme a lo dispuesto en la presente ley, se encuentra plenamente habilitada para operar con cargo a los recursos públicos, bajo los criterios y condiciones que se establezcan en su reglamento operativo, aprobado por el MIDIS. La administración del FOCOPS se sujeta a los mecanismos de control y supervisión previstos por el Sistema Nacional de Control.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

III. OPINIONES SOLICITADAS Y RECIBIDAS

3.1. Solicitud de Opinión

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad solicitó la opinión a las siguientes instituciones, conforme se detalla:

3.1.1. Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Oficio N° 0213-2025-2026/P-CISYPCD-CR, de fecha 16 de diciembre de 2025.

3.1.2. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Oficio N° 0214-2025-2026/P-CISYPCD-CR, de fecha 16 de diciembre de 2025.

3.2. Opiniones Recibidas

La Comisión Inclusión Social y Personas con Discapacidad a la fecha del presente dictamen y a razón de los pedidos trasladados, detallados en el punto 3.1, recibió las siguientes comunicaciones conforme se detalla:

3.2.1. Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio N° 213-2025-2026/P-CISYPCD/CR, de fecha 16 de diciembre de 2025, se solicitó a la Ministra de Economía y Finanzas, emita opinión técnica y legal sobre el Proyecto de Ley N° 13519/2025-CR; sin embargo, a la fecha de elaboración del presente dictamen, no se ha recibido respuesta por parte del sector, pese a haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República.

En consecuencia, y de conformidad con el procedimiento legislativo aplicable, se **da por agotado el trámite de solicitud de opinión**, correspondiendo a la Comisión pronunciarse con la información disponible.

3.2.2. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Mediante Oficio N° D000118-2026-MIDIS-SG, de fecha 27 de enero de 2026, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) remitió a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el Informe N° D000040-2026-MIDIS-OGAJ y el Informe de Trabajo N° D000009-2026-MIDIS-OGAJ-RMM, dando respuesta al pedido de opinión formulado mediante Oficio N° 214-2025-2026/P-CISYPCD/CR. El Informe

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

del MIDIS contiene el análisis de diversos órganos técnicos del sector, cuyas opiniones se resumen a continuación:

❖ Opinión del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social

Mediante Memorando N° D000712-2025-MIDIS-VMPEs, este despacho se declaró incompetente para opinar sobre el Proyecto de Ley N° 13519/2025-CR, señalando que, conforme a su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), corresponde al Viceministerio de Prestaciones Sociales y a la Dirección General de Articulación de las Prestaciones Sociales emitir pronunciamiento técnico en el marco de sus competencias.

❖ Opinión del Viceministerio de Prestaciones Sociales (Primera opinión)

Mediante Memorando N° D000010-2026-MIDIS-VMPS, el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales hizo suyos los informes N° D000744-2025-MIDIS-DGAPS y N° D001417-2025-MIDIS-DPSC, concluyendo que le correspondía a la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (OGPPM) pronunciarse sobre el proyecto de ley.

❖ Opinión de la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (OGPPM)

Mediante Informe N° D000018-2026-MIDIS-OGPPM, la OGPPM emitió opinión a través de tres de sus oficinas:

Oficina de Modernización

Informe N° D000009-2026-MIDIS-OM

Reconoció que la propuesta cuenta con justificación, al buscar garantizar el funcionamiento y sostenibilidad de los comedores populares en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

Señaló que los beneficios podrían alcanzar al MIDIS en términos de lograr mayor eficiencia en la gestión del Programa de Complementación Alimentaria (PCA) y mejorar la calidad del gasto. Sin embargo, identificó oportunidades de mejora:

⇒ La estructura del fondo debe definirse en la ley de creación.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

- ⇒ No se justifica técnicamente la creación de un "Comité Especial" para proponer el Plan Anual, sugiriendo que, de ser necesario, sea un comité de funcionamiento, vigilancia o supervisión.
- ⇒ Se debe incorporar el sustento técnico para determinar el número de integrantes del Comité y los porcentajes de distribución de recursos (80% y 20%).

Oficina de Planeamiento

Informe N° D000020-2026-MIDIS-OP

Manifestó que la implementación del proyecto no involucra recursos presupuestales del Sector 40 (Desarrollo e Inclusión Social), por lo que no tenía observaciones directas. No obstante, recomendó contar con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público y del Sistema Nacional de Tesorería, debido a que la propuesta modifica la distribución de impuestos existentes (Leyes 27153 y 31557) y afecta la recaudación del Tesoro Público.

Oficina de Planeamiento de Inversiones

Informe N° D000012-2026-MIDIS-OP

Concluyó que el proyecto es viable en materia de planeamiento, pues contribuye a la consecución del Objetivo Prioritario 3 de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030: *"Incrementar las capacidades para la inclusión económica de jóvenes y adultos para asegurar su inclusión social"*, a través del lineamiento de mejorar la seguridad alimentaria.

❖ Opinión del Viceministerio de Prestaciones Sociales.

Segunda opinión – Opinión final técnica

Mediante Memorando N° D000090-2025-MIDIS-VMPS, el Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales hizo suyos los informes N° D000051-2026-MIDIS-DGAPS y N° D000053-2026-MIDIS-DGAPS, emitidos por la Dirección General de Articulación de Prestaciones Sociales, los cuales concluyeron lo siguiente:

- El Proyecto de Ley N° 13519/2025-CR no resulta viable, ya que no se enmarca en el modelo de gestión actual del Programa de Complementación Alimentaria (PCA).

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Señalaron que el Fondo propuesto (FOCOPS) estaría constituido por recursos públicos y privados, lo cual no es compatible con la forma de gestión actual del PCA, cuyos recursos son netamente estatales, gestionados por el MIDIS ante el MEF y transferidos a los Gobiernos Locales. Asimismo, recogieron la opinión de la Oficina de Modernización en el sentido de que, si bien la propuesta tiene justificación, se deben reforzar aspectos técnicos como la definición de la estructura del fondo, la pertinencia del Comité Especial y el sustento de los porcentajes de asignación.

❖ Evaluación Jurídica de la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ)

La OGAJ, a través del Informe de Trabajo N° D000009-2026-MIDIS-OGAJ-RMM, realizó un análisis jurídico con base en el principio de legalidad y las competencias del MIDIS, concluyendo lo siguiente:

1. Sobre la creación del Fondo, señaló que la creación del FOCOPS contravendría los principios del Sistema Nacional de Tesorería (Decreto Legislativo N° 1441), específicamente:
 - ⇒ Principio de Unidad de Caja. - La existencia de fondos independientes genera fragmentación de la administración financiera, inmovilización de recursos y pérdida de transparencia.
 - ⇒ Principio de Eficiencia y Prudencia. - Se generarían saldos de recursos ociosos que no permiten una administración eficiente y óptima de los recursos públicos.

Asimismo, invocó la prohibición contenida en el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 1441 y el artículo 74 del Decreto Legislativo N° 1440, que prohíben la creación de fondos con cargo a fondos públicos, salvo excepciones que no se acreditan en el proyecto.

2. Sobre la compatibilidad con el modelo de gestión del PCA, concluyó que el proyecto no es compatible con la forma de gestión actual del PCA, ya que los recursos para la atención alimentaria de los comedores son netamente estatales, gestionados por el MIDIS ante el MEF y transferidos a los Gobiernos Locales. El FOCOPS, al constituirse con diversas fuentes, no se ajusta a dicho esquema.
3. Sobre la competencia del MIDIS, si bien el MIDIS tiene funciones de rectoría en desarrollo e inclusión social y asistencia técnica a gobiernos locales, la creación de un fondo con administración directa y un comité especial no se encuentra prevista en su ROF ni en las normas que regulan el PCA.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

CONCLUSIÓN FINAL DEL MIDIS

La Oficina General de Asesoría Jurídica, en el Informe de Trabajo N° D000009-2026-MIDIS-OGAJ-RMM, y la Secretaría General, mediante Oficio N° D000118-2026-MIDIS-SG, concluyeron de manera unánime:

"No resulta viable el Proyecto de Ley N° 13519/2025-CR, que propone crear el Fondo para el Fortalecimiento de los Comedores Populares (FOCOPS), ya que no se enmarca en el modelo de gestión actual del Programa de Complementación Alimentaria (PCA)."

Asimismo, recomendaron solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por tratarse de una propuesta que modifica la distribución de impuestos existentes y afecta los ingresos del Tesoro Público.

IV. MARCO NORMATIVO

4.1. Constitución Política del Perú

Artículo 1. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar.
2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

Artículo 3. 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, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

Artículo 7. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

Artículo 11. El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficacia y financia los que corresponden a las personas que no tienen recursos para acceder a ellas.

Artículo 38. Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación.

Artículo 43. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

Artículo 44. Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. [...]

Artículo 45. El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

Artículo 51. La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.

Artículo 55. Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

Artículo 79. Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Los proyectos de ley referidos a tributos, presupuesto, endeudamiento o su modificación, son de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo.

4.2. Tratados Internacionales y Derecho Supranacional

4.2.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

4.2.2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Artículo 11. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

4.2.3. Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a una alimentación adecuada

Artículo 11. Numeral 6. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente.

4.2.4. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – "Protocolo de San Salvador"

Artículo 12. Derecho a una alimentación adecuada.

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

4.3. Normas Legales

4.3.1. Leyes Orgánicas y de Organización del Estado

4.3.1.1. Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)

Artículo VI (Principio de competencia).

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.
2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas.

Artículo 22. Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores. Su ámbito de competencia se establece en su Ley de Organización y Funciones.

Artículo 25. Numeral 4. Corresponde a los Ministros de Estado, en su calidad de responsables políticos de la conducción de un sector, proponer la organización interna de su Ministerio, y, por ende, de las instancias que lo conforman.

4.3.1.2. Ley N° 26889 – Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa

(Regula los procedimientos y requisitos para la producción legislativa, incluyendo la estructura de los proyectos de ley y la exposición de motivos.)

4.4. Leyes Específicas por sector

4.4.1. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

4.4.1.1. Ley N° 29792 – Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Artículo 4. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social posee dos ámbitos de competencia:

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

- i) Desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social.
- ii) Protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono.

Artículo 6. El MIDIS ejerce la rectoría de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS).

Artículo 8. El MIDIS ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS).

4.4.1.2. Ley N° 30435 – Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO)

Artículo 6. El MIDIS se encuentra a cargo del SINAFO.

4.4.2. Ministerio de Salud (MINSA)

4.4.2.1. Ley N° 26842 – Ley General de Salud

Título Preliminar, numeral I. La salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo.

Título Preliminar, numeral II. Es responsabilidad del Estado regular, vigilar y promover la salud.

Artículo 10. Toda persona tiene derecho a una alimentación saludable, suficiente y adecuada.

4.4.2.2. Decreto Legislativo N° 1161 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud

Artículo 2. El Ministerio de Salud es un organismo del Poder Ejecutivo y órgano rector en materia de salud a nivel nacional.

Artículo 3. El Ministerio de Salud es competente en las siguientes materias:

1. Salud de las personas.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

2. Aseguramiento en salud.
3. Epidemias y emergencias sanitarias.
4. Salud ambiental e inocuidad alimentaria.
5. Inteligencia sanitaria.
6. Productos farmacéuticos y sanitarios, dispositivos médicos y establecimientos farmacéuticos.
7. Recursos humanos en salud.
8. Infraestructura y equipamiento en salud.
9. Investigación y tecnologías en salud.

4.4.3. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

4.4.3.1. Decreto Legislativo N° 1835 – Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas

(Establece que el MEF es el ente rector en materia de recursos fiscales, presupuesto público y tesorería.)

4.4.4. Normativa sobre Comedores Populares

4.4.4.1. Ley N° 25307 – Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario

(Declara de interés nacional su labor, reconoce su inscripción en los Registros Públicos Regionales, crea el Programa de Apoyo a la Labor Alimentaria de las Organizaciones Sociales de Base y el Fondo Programa de Apoyo.)

4.4.4.2. Ley N° 27731 – Ley que regula la participación de los Clubes de Madres y Comedores Populares Autogestionarios en los Programas de Apoyo Alimentario

(Establece el marco para la intervención de estas organizaciones en la gestión y fiscalización de los programas que las benefician.)

4.4.4.3. Ley N° 30790 – Ley que promueve a los comedores populares como unidades de emprendimiento para la producción

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

(Promueve a los comedores populares como unidades de emprendimiento.)

4.4.4.4. Ley N° 31315 – Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Artículo 2. Definiciones:

- Derecho a la alimentación saludable. - Cuando toda persona, ya sea sola o en común con otras, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla.
- Seguridad alimentaria y nutricional. - Acceso físico, económico y sociocultural de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos.
- Soberanía alimentaria. - Derecho de un país a desarrollar sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos.
- Vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria. - Conjunto de factores económicos, sociales, culturales, climáticos y otros que determinan la propensión a sufrir una inadecuada nutrición.

Artículo 3, literal c). Principio de no discriminación: hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada sin distinción alguna.

Artículo 5, literal f). Lineamiento de acción: facilitar el acceso de alimentos y una adecuada nutrición, preferentemente, de las personas y poblaciones vulnerables.

4.4.4.5. Ley N° 30021 – Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes

(Promueve una alimentación saludable para la población infantil y adolescente.)

4.4.4.6. Ley N° 31458 – Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento

Artículo 3, numeral 3.2. Define a los comedores populares como la modalidad de comedor del PCA, organizaciones sociales de base conformadas por personas en situación de pobreza o vulnerabilidad.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Artículo 3, numeral 3.4. Define a las ollas comunes como iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria, de participación comunitaria.

4.4.4.7. 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

(Promueve capacitaciones para el emprendimiento, pero no contempla asignación de fondos para infraestructura o equipamiento.)

4.4.4.8. Ley N° 32282 – Ley que declara de interés nacional el equipamiento de los comedores populares y las ollas comunes

(Declara de interés nacional el equipamiento, pero tiene carácter declarativo y no asigna presupuesto).

4.5. Normativa Tributaria (modificada por el Proyecto de Ley)

4.5.1. Ley N° 27153 – Ley que regula la explotación de los juegos de casino y máquinas tragamonedas

Artículo 42. Destino de los ingresos generados por el Impuesto a los Juegos de Casino y Máquinas Tragamonedas. (Texto actual antes de la modificación propuesta por el PL 13519).

4.5.2. Ley N° 31557 – Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia

Artículo 44. Destino de los ingresos generados por el Impuesto. (Texto actual antes de la modificación propuesta por el PL 13519).

4.6. Normativa de Procedimiento Administrativo

4.6.1. Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS)

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Artículo IV del Título Preliminar (Principio de Legalidad). Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Artículo 72. Competencia.

1. La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la Ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan.
2. Toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia.

4.7. Nivel de normas reglamentarias y Decretos Supremos

4.7.1. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

4.7.1.1. Decreto Supremo N° 008-2022-MIDIS (modificado por Decreto Supremo N° 009-2024-MIDIS) – Aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (PNDIS) al 2030.

- ✓ **Objetivo Prioritario 3 (OP3):** "Incrementar las capacidades para la inclusión económica de jóvenes y adultos para asegurar su inclusión social".
- ✓ **Lineamiento L3.2:** "Mejorar la seguridad alimentaria de jóvenes y adultos".
- ✓ **Servicio S.3.2.8:** "Complementación alimentaria permanente para personas en situación de vulnerabilidad", que se brinda, entre otros, mediante los Comedores Populares.

4.7.1.2. Decreto Supremo N° 002-2022-MIDIS – Aprueba el Reglamento de la Ley N° 31458 (Ley que reconoce las ollas comunes).

Artículo 3, numeral 3.2. Define a los comedores populares como la modalidad de comedor del PCA, organizaciones sociales de base conformadas por personas en situación de pobreza o vulnerabilidad.

Artículo 3, numeral 3.4. Define a las ollas comunes.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Artículo 14, literal b). Establece que el MIDIS brinda asistencia técnica y acompañamiento a los Gobiernos Locales en el registro, organización, administración y ejecución de las ollas comunes.

4.7.1.3. Decreto Supremo N° 006-2016-MIDIS – Establece funciones que corresponden al Gobierno Nacional, Gobiernos Locales y Organizaciones que participan en el Programa de Complementación Alimentaria (PCA).

4.7.1.4. Resolución Ministerial N° D000254-2025-MIDIS – Aprueba el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MIDIS.

Artículo 12, literal g). Función del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales: conducir la asistencia técnica a los gobiernos locales en el registro, organización, administración y ejecución de iniciativas ciudadanas de apoyo alimentario temporal.

Artículo 21 y 22. La Oficina General de Asesoría Jurídica es responsable de asesorar y emitir opinión legal sobre los asuntos de carácter jurídico-legal de competencia del MIDIS.

Artículo 31, literal h). Función de la Oficina de Modernización: "Emitir opinión técnica, absolver consultas y brindar asistencia técnica, relacionadas con el ámbito de su competencia".

Artículo 85. La Dirección General de Articulación de las Prestaciones Sociales es responsable de articular las prestaciones sociales y supervisar el cumplimiento de las políticas por parte de los Programas Sociales y Prestaciones Sociales Complementarias.

Artículo 90. La Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias gestiona y/o supervisa las intervenciones del PCA, Programa Vaso de Leche (PVL) y otras asignadas.

Artículo 91. Funciones de la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias, entre ellas: emitir opinión técnica y absolver consultas relacionadas con el ámbito de su competencia.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

4.7.1.5. Resolución Ministerial N° D000352-2025-MIDIS – Aprueba la Directiva N° 008-2025-MIDIS, "Directiva que regula la atención de pedidos de información y de opinión sobre proyectos de ley formulados por el Congreso de la República, así como de autógrafas de ley en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social".

Numeral 7.3, literal f). El informe legal de la OGAJ sistematiza los informes técnicos emitidos e incorpora un análisis jurídico sobre la competencia del MIDIS.

4.7.1.6. Resolución Ministerial N° 041-2022-MIDIS y sus modificatorias – Aprueba el Reglamento de las Modalidades del Programa de Complementación Alimentaria (PCA). Modalidad "Comedores y Ollas Comunes": Organizaciones Sociales de Base (OSB) reconocidas por Gobiernos Locales, usuarias de esta modalidad (personas socias y no socias). Cantidad de raciones programada para 20 días de atención al mes.

4.7.2. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

4.7.2.1. Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.

Artículo 30, numeral 30.3. Las entidades del Poder Ejecutivo que carecen de personería jurídica, tales como los programas, proyectos especiales y fondos, entre otros, pertenecen a un Ministerio o a un organismo público.

Artículo 31, numeral 31.2. Los fondos se crean por Ley y carecen de personería jurídica.

Artículo 19.1. Los fondos pueden contar con comités de funcionamiento, vigilancia y supervisión.

4.7.2.2. Resolución Ministerial N° 199-2025-PCM – Aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Artículo 22, literal g). Corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica "Emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección".

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Artículo 70. La Secretaría de Gestión Pública (SGP) constituye el órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional en materia de estructura, organización y funcionamiento del Estado.

Artículo 74, literal b). Función de la Subsecretaría de Administración Pública: elaborar informes de opinión técnica sobre normas, proyectos de ley y autógrafas en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado.

4.7.3. Ministerio de Salud (MINSA)

4.7.3.1. Decreto Supremo N° 026-2020-SA – Aprueba la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 "Perú, País Saludable".

- Objetivo Prioritario 3 (OP3): "Mejorar las condiciones de vida de la población que generan vulnerabilidad y riesgo en la salud".
- Lineamiento: "Garantizar un adecuado acceso e inocuidad de los alimentos y derivados para la población".

4.7.3.2. Decreto Supremo N° 008-2017-SA – Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Salud.

4.7.3.3. Decreto Supremo N° 003-2024-MIDAGRI – Aprueba el Reglamento de la Ley N° 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

4.7.3.4. Resolución Ministerial N° D0000003-2024-MIDIS (modificada por R.M. N° D0000044-2024-MIDIS) – Aprueba la Directiva N° 001-2024-MIDIS, "Lineamientos para el tránsito de Ollas Comunes al Programa de Complementación Alimentaria - PCA" (Derogado). Modificó la Modalidad de "Comedores" a "Comedores y Ollas Comunes".

4.8. NIVEL DE NORMAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO Y TESORERÍA

4.8.1. Decreto Legislativo N° 1440 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Artículo 2, numeral 2.1. Principios de Equilibrio Presupuestario y Equilibrio Fiscal.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Artículo 74. Queda prohibida la creación de fondos u otros que conlleven gastos que no se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones del presente Decreto Legislativo. No se encuentran dentro de los alcances de lo dispuesto en el presente artículo los fondos para pagos en efectivo o de similar naturaleza que establece las normas del Sistema Nacional de Tesorería.

4.8.2. Decreto Legislativo N° 1441 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería

Artículo 2. Desarrolla los siguientes principios:

- Eficiencia y Prudencia: Manejo y disposición de los Fondos Públicos viabilizando su óptima aplicación y minimizando los costos asociados a su administración.
- Oportunidad: Percepción y acreditación de los Fondos Públicos en los plazos correspondientes, asegurando su disponibilidad en el plazo y lugar requeridos.
- Unidad de Caja: Administración centralizada de los Fondos Públicos cualquiera sea su origen y finalidad.

Artículo 22, numeral 22.1. Prohíbe la creación de fondos, fideicomisos, convenios de comisión de confianza u otros instrumentos de similar naturaleza con cargo a Fondos Públicos.

4.9. REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Pedidos de información Artículo 69. Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.
Artículo 77. Procedimiento de estudio en comisión.

Artículo 87. Plazo para la remisión de opiniones solicitadas por las comisiones del Congreso.

4.10. DOCTRINA Y PRECEDENTES

4.10.1. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

El Tribunal Constitucional ha afirmado que "la supremacía normativa de la Constitución se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos ni de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución".

4.10.2. Derecho Comparado

- **Colombia – Ley N° 643, "Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.**

Artículo 3. Lo recaudado de todo juego de suerte y azar debe servir como financiamiento y contribuir de manera eficaz con el servicio público de salud.

- **México – Ley de Coordinación Fiscal**

Artículo 33. Los aportes federales destinados al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social serán destinados exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema.

4.10.3. Antecedentes legislativos nacionales

- Ley N° 32278 – Ley que crea el Fondo Social para el Desarrollo de Chancay.
Propone destinar el 20% del total de los recursos provenientes de la Participación en Rentas de Aduanas (PRA) recaudados por la aduana marítima del Terminal Portuario de Chancay.
- Fondo de Desarrollo Empresarial del Sector Turismo (FEDETUR).
Creado por el MINCETUR, con inaplicación de los Decretos Legislativos N° 1440 y 1441.

4.10.4. Informes técnicos de organismos internacionales

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Informe 2025: Perú alcanza el 51,7% de su población (17.6 millones de personas) en condición de inseguridad alimentaria moderada o grave.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Costo de una dieta saludable en el Perú: aproximadamente 4.00 dólares PPA (S/ 7.68 al tipo de cambio de paridad de poder adquisitivo 2022).

4.11. Políticas de Estado

4.11.1. Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030

Objetivo General 6. Asegurar condiciones de accesibilidad en el entorno para las personas con discapacidad

L6.1 Generar condiciones de accesibilidad en los servicios digitales y servicios de transportes y comunicaciones.

L6.2 Generar condiciones de accesibilidad en el entorno urbano y las edificaciones.

L6.3 Implementar medidas que promuevan y faciliten la igualdad de condiciones para acceso de las personas con discapacidad a los procesos y procedimientos ante el sistema de justicia.

L6.4 Fortalecer la estrategia de planificación y respuesta para emergencias y desastres que atiendan las necesidades de las personas con discapacidad.

4.12. Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

Primer Objetivo: Democracia y Estado de Derecho

15. Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición

Nos comprometemos a asegurar la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos suficientes y de calidad, priorizando a niñas, niños, madres gestantes, familias en pobreza y poblaciones expuestas a inseguridad alimentaria. Con este objetivo, el Estado:

(k) Asegurará el acceso de alimentos y una adecuada nutrición, especialmente a los niños y las niñas 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.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Segundo Objetivo: Reducción de la Pobreza

10. Reducción de la Pobreza

Nos comprometemos a priorizar la lucha contra la pobreza, en sus dimensiones cuantitativas y cualitativas, con especial énfasis en la pobreza extrema, promoviendo la igualdad de oportunidades y la inclusión social. Con este objetivo, el Estado:

(g) Fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil.

(h) Garantizará el ejercicio de los derechos de las personas y el acceso a la administración de justicia de la población que vive en situación de pobreza.

(i) Fomentará una cultura de prevención y control de riesgos y vulnerabilidades ante los desastres, asignando recursos para la prevención, asistencia y reconstrucción.

11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. Con este objetivo, el Estado:

(e) Desarrollará sistemas que permitan proteger a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, mujeres responsables de hogar, personas desprovistas de sustento, personas con discapacidad y otras personas discriminadas o excluidas.

Tercer Objetivo: Competitividad del País

21. Desarrollo en infraestructura y vivienda

Nos comprometemos a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado. Con este objetivo, el Estado:

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

(b) Otorgará un tratamiento especial a las obras de servicio social, con especial énfasis en la infraestructura de salud, educación, saneamiento, riego y drenaje, para lo cual buscará la participación de la empresa privada en su gestión.

4.13. Visión del Perú al 2050

Objetivo Nacional 1: Las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena

La acción del Estado, orientada al desarrollo humano en todo el territorio nacional, continúa centrada en superar la pobreza, en erradicar la discriminación y en asegurar la igualdad en el acceso a oportunidades.

Ninguna persona pierde su potencial por causas evitables. El Perú ha superado la pobreza extrema y la pobreza multidimensional ha disminuido considerablemente. Se han reducido significativamente todas las formas de discriminación y las inequidades sociales provenientes de desigualdades territoriales. Asimismo, contamos con sistemas de protección que garantizan los derechos de la niñez, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad.

4.14. Consensos por el Perú

Lucha contra la pobreza y la pobreza extrema

El Acuerdo Nacional entiende la pobreza como un fenómeno multidimensional, enfoque que toma en cuenta los distintos factores que la explican de manera integral y que, a su vez, permiten valorar su especificidad en las áreas rurales y urbanas, así como su interdependencia y aspectos comunes. La población en situación de pobreza no tiene control sobre sus causas, entre ellas, la falta de acceso a servicios públicos gratuitos y de calidad que puede afectar las capacidades cognitivas, emocionales y sociales, reducir el ejercicio de derechos y, además, incrementar las desigualdades, lo que se ha visto agudizado en el contexto actual de pandemia.

Las medidas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población deben adecuarse al contexto territorial, sociocultural y a las características específicas de cada persona y de su unidad doméstica. Para ello, se requiere la acción articulada de los tres niveles de gobierno, el establecimiento de alianzas con el sector privado y la promoción de la participación de la sociedad civil.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Es necesario trabajar de manera coordinada y solidaria para enfrentar la pobreza en todas sus dimensiones, hacia su erradicación. En tal sentido, a pesar de reconocer que es necesario implementar políticas universales en el corto plazo, la urgencia de cerrar brechas y de atender a la población afectada por la situación de pandemia que vivimos nos lleva a proponer los siguientes consensos:

Consenso I. Proteger el derecho a la vida y a la salud física y mental de la población, y garantizar los recursos para ello.

Consenso II. Promover la reactivación económica y la generación de empleo formal, con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas (MYPES), así como en la economía social y solidaria.

4.15. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ONU

Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2 – Hambre Cero

Meta 2.1: Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los niños menores de un año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

Meta 2.2: Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluyendo el logro de las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años.

4.16. Informes y documentos técnicos de Organismos Internacionales

4.16.1. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) – Informe 2025.

Hallazgo: El Perú cuenta con uno de los porcentajes más altos de la región en inseguridad alimentaria, alcanzando al 51.7% de su población (17.6 millones de personas) en condición de inseguridad alimentaria moderada o grave. El 20.3% de la población (1 de cada 5 peruanos) se encuentra en situación de inseguridad alimentaria grave.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

4.16.2. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) – The State of Food Security and Nutrition in the World 2024

Hallazgo: El costo de una dieta saludable en el Perú es de aproximadamente 4.00 dólares PPA (S/ 7.68 por persona al día, considerando el factor de conversión de paridad de poder adquisitivo de 1.92 soles/int.).

4.16.3. Defensoría del Pueblo – Informe Defensorial N° 246 "La Seguridad Alimentaria en el Perú: Comedores del PCA y Ollas Comunes" (julio 2025)

Hallazgos relevantes:

- El 27% de los comedores gasta entre 51 a 100 soles adicionales diarios de recursos propios.
- El 20.7% gasta entre 101 a 150 soles adicionales diarios.
- El 15.1% gasta más de 150 soles adicionales diarios.
- El 90.6% de los comedores no ha recibido apoyo externo para mejorar su infraestructura o servicios.
- El 94.4% de los comedores supervisados no ha recibido apoyo municipal para mejorar su infraestructura.
- El 70.6% carece de apoyo municipal para su equipamiento.
- La entrega inoportuna de productos afecta al 42.8% de los comedores.

4.16.4. Contraloría General de la República – CGR

Operativos de Control al Programa de Complementación Alimentaria 2025

Hallazgos relevantes:

- Municipalidad de Abancay (Apurímac): solo utilizó el 5.4% de sus S/ 3.9 millones asignados.
- Municipalidad de Quispicanchis (Cusco): solo utilizó el 3.3% de sus S/ 861,408 asignados.
- Municipalidad de Coronel Portillo (Ucayali): solo ejecutó el 9.5% de su presupuesto asignado.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

V. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República ha revisado detenidamente el objeto de la iniciativa legislativa N° 13519/2025-CR, asimismo, para el perfeccionamiento del presente dictamen, ha recabado y analizado los informes técnicos y legales emitidos por las entidades del Poder Ejecutivo en el marco del procedimiento legislativo.

Al respecto, cabe precisar que, esta Comisión ha tenido en cuenta los Informes que el Ministerio de Salud, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y la Cámara de Comercio de Lima han remitido a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

Las respuestas remitidas por los sectores constituyen opiniones oficiales respecto del mismo proyecto de ley, por lo que resultan plenamente aplicables y vinculantes para el análisis que esta Comisión debe realizar en el ejercicio de sus funciones de dictaminar sobre la iniciativa. En tal sentido, esta Comisión ha tenido a bien incorporar dichos informes como parte de los insumos técnicos para la elaboración del presente dictamen.

Las opiniones recibidas por la Comisión Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, y analizadas para este dictamen por esta Comisión son las siguientes:

- Ministerio de Salud (MINSA) mediante Oficio N° D000414-2026-DM-MINSA, de fecha 17 de febrero de 2026 (recibido por la Comisión de Economía el 17 de enero de 2026), que adjunta el Informe N° D000118-2026-OGAJ-MINSA.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), mediante Oficio N° D000205-2026-PCM-SG, de fecha 23 de enero de 2026 (recibido por la Comisión de Economía el 26 de enero de 2026), que adjunta el Informe N° D000091-2026-PCM-OGAJ.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), mediante Oficio N° D000119-2026-MIDIS-SG, de fecha 27 de enero de 2026 (recibido por la Comisión de Economía el 28 de enero de 2026), que adjunta el Informe N° D000040-2026-MIDIS-OGAJ y el Informe de Trabajo N° D000009-2026-MIDIS-OGAJ-RMM.
- Cámara de Comercio de Lima (CCL), mediante escrito de fecha 17 de febrero de 2026 (recibido por la Comisión de Economía el 9 de marzo de 2026), que adjunta el Informe DNPACG-014-2026/CCL.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

En consecuencia, esta Comisión se pronuncia con los antecedentes disponibles, los cuales resultan suficientes para determinar la viabilidad técnica y legal de la propuesta legislativa.

Bajo esa premisa, se desarrolla el siguiente análisis:

5.1. Fundamentos del Proyecto de Ley N° 13519/2025-CR

5.1.1. Objeto del proyecto original

La iniciativa legislativa N° 13519/2025-CR, presentada por el congresista Eduardo Salhuana Cavides con fecha 5 de diciembre de 2025, tiene por objeto crear el Fondo para el Fortalecimiento de los Comedores Populares (FOCOPS) para incrementar el subsidio económico destinado a la compra de productos alimenticios, así como el mantenimiento de su infraestructura, equipamiento, reposición de enseres y adquisición de bienes indispensables que contribuyan a fortalecer el funcionamiento de los comedores populares a nivel nacional. Para ello, el proyecto propone:

1. La creación del FOCOPS (artículo 3).
2. El financiamiento del Fondo con un porcentaje de la recaudación de los impuestos a juegos de casino, máquinas tragamonedas (Ley 27153) y juegos a distancia y apuestas deportivas (Ley 31557) (artículo 4).
3. El destino del 80% de los recursos al incremento del subsidio alimentario y el 20% al mantenimiento de infraestructura y equipamiento (artículo 5).
4. La administración del Fondo por el MIDIS con un Comité Especial (artículo 6).
5. La modificación de las Leyes 27153 y 31557 para destinar el 15% de su recaudación al FOCOPS (Disposiciones Complementarias Modificadorias).

5.1.2. Problema público que se busca atender

El proyecto se sustenta en la siguiente problemática, acreditada con cifras oficiales del INEI, ENDES y FAO, conforme se detalla en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Pobreza monetaria e inseguridad alimentaria, Perú 2025

INDICADOR	FUENTE	CIFRA
-----------	--------	-------

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Pobreza monetaria (2024) ¹	INEI	27.6% (9,395,000 personas)
Pobreza extrema (2024)	INEI	5.5% (1,872,000 personas)
Inseguridad alimentaria moderada o grave (2025) ²	FAO	51.7% (17.6 millones)
Inseguridad alimentaria grave (2025)	FAO	20.3% (1 de cada 5 peruanos)
Anemia en niños de 6 a 35 meses (2025) ³	INEI - ENDES	34.9%
Desnutrición crónica en niños menores de 5 años (2024)	INEI - ENDES	12.1%
Subsidio estatal por ración ⁴	MIDIS - PCA	S/ 2.09
Costo de una dieta saludable (2022)	FAO	S/ 7.68
Cobertura del apoyo estatal frente al costo real	Cálculo propio	Solo 27.21%

Fuente: Elaboración propia con la información revisada de FAO, ENDES, INEI, MIDIS. Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad.

5.1.3. Observaciones técnicas al proyecto original

Pese a la justificación social del proyecto, los informes del MIDIS y de la PCM han identificado problemas de constitucionalidad y de compatibilidad con el ordenamiento jurídico vigente que impiden su aprobación en los términos originales:

¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2015-2024. Informe técnico publicado en mayo de 2025. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe>

² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo 2025 (SOFI 2025). Publicado en julio de 2025. Disponible en: <https://www.fao.org/publications/sofi>

³ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2025 - Resultados de los Principales Indicadores de los Programas Presupuestales. Nota de Prensa N° 096, 16 de mayo de 2026. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe>

⁴ El apoyo estatal total por ración se calcula con base en las "Orientaciones para la entrega de subsidios económicos a los comedores y ollas comunes en el marco del Programa de Complementación Alimentaria para el año 2025" del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS): S/ 0.25 de subsidio económico directo más S/ 1.84 en valorización de alimentos en especie, tarjetas, cupones o vales de alimentos. El costo de una dieta saludable (4.00 dólares PPA) proviene de FAO & FIDA (2024). The State of Food Security and Nutrition in the World 2024, pp. 188 y 220. Factor de conversión (1.92 soles/dólar PPA): World Bank (2025)

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

- a) Vulneración al principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución) La PCM, mediante Informe N° D000091-2026-PCM-OGAJ, señala que el proyecto vulnera el principio de separación de poderes porque el Congreso no puede imponer al Poder Ejecutivo una determinada estructura organizacional (creación de un fondo con un Comité Especial), pues conforme al numeral 4 del artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158), corresponde a los Ministros de Estado "proponer la organización interna de su Ministerio".
- b) Contravención a los principios del Sistema Nacional de Tesorería (D.Leg. 1441) El MIDIS, mediante Informe de Trabajo N° D000009-2026-MIDIS-OGAJ-RMM, señala que la creación del FOCOPS contraviene:

Principio de Unidad de Caja (artículo 2 del D.Leg. 1441) La existencia de un fondo independiente genera fragmentación de la administración financiera.

Principio de Eficiencia y Prudencia. Se generarían saldos de recursos ociosos y costos administrativos adicionales.

Prohibición de creación de fondos (artículo 22 del D.Leg. 1441 y artículo 74 del D.Leg. 1440) Queda prohibida la creación de fondos con cargo a fondos públicos, salvo excepciones que no se acreditan.

- c) Incompatibilidad con el modelo de gestión del PCA. El MIDIS señala que el PCA es un programa descentralizado a los Gobiernos Locales, con recursos netamente estatales, y que el FOCOPS, al constituirse con recursos públicos y privados y con una administración directa del MIDIS, no se enmarca en dicho modelo.

5.2. Análisis de la opinión recibida en la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Mediante Oficio N° D000118-2026-MIDIS-SG, de fecha 27 de enero de 2026, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social remitió el Informe de Trabajo N° D000009-2026-MIDIS-OGAJ-RMM, en respuesta al pedido de opinión formulado por esta Comisión respecto del Proyecto de Ley N° 13519/2025-CR. El informe sistematiza las opiniones de los órganos técnicos del MIDIS y concluye lo siguiente:

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

a) Opinión de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Modernización (OGPPM)

- ✓ Oficina de Modernización. Reconoció que la propuesta cuenta con justificación para garantizar el funcionamiento y sostenibilidad de los comedores populares, pero identificó oportunidades de mejora: la estructura del fondo debe definirse en la ley; no se justifica técnicamente la creación de un Comité Especial; debe sustentarse el número de integrantes y los porcentajes de distribución (80%-20%).
- ✓ Oficina de Planeamiento. Señaló que la implementación no involucra recursos presupuestales del Sector 40 (MIDIS), pero recomendó contar con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por modificar la distribución de impuestos existentes.
- ✓ Oficina de Planeamiento de Inversiones. Concluyó que el proyecto es viable en materia de planeamiento, pues contribuye al Objetivo Prioritario 3 de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 ("Incrementar las capacidades para la inclusión económica") y al lineamiento de mejorar la seguridad alimentaria.

b) Opinión del Viceministerio de Prestaciones Sociales (Opinión final técnica)

Señaló que el Proyecto de Ley no resulta viable porque no se enmarca en el modelo de gestión actual del Programa de Complementación Alimentaria (PCA). Asimismo, argumentó que el PCA es un programa descentralizado a los Gobiernos Locales, con recursos netamente estatales, mientras que el FOCOPS estaría constituido por recursos públicos y privados, lo que no es compatible con el modelo actual.

c) Evaluación Jurídica de la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ)

Advirtió que la creación del FOCOPS contravendría los principios del Sistema Nacional de Tesorería (D.Leg. 1441), específicamente:

- ✓ Principio de Unidad de Caja. La existencia de un fondo independiente genera fragmentación de la administración financiera.
- ✓ Principio de Eficiencia y Prudencia. Se generarían saldos de recursos ociosos y costos administrativos adicionales.

Invocó la prohibición de creación de fondos contenida en el artículo 22 del D.Leg. 1441 y el artículo 74 del D.Leg. 1440.

Dictamen favorable recaído en el Proyecto de Ley N° 13519/2025-CR, Ley que crea el Fondo para el Fortalecimiento de los Comedores Populares.

Conclusión final del MIDIS: "No resulta viable el Proyecto de Ley N° 13519/2025-CR, que propone crear el Fondo para el Fortalecimiento de los Comedores Populares - FOCOPS, ya que no se enmarca en el modelo de gestión actual del PCA."

Asimismo, el MIDIS recomendó solicitar la opinión técnica del Ministerio de Economía y Finanzas.

Observación de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad. - Esta Comisión valora el reconocimiento de la Oficina de Planeamiento de Inversiones sobre la viabilidad del proyecto en materia de planeamiento y su contribución a la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social. Sin embargo, toma nota de las observaciones jurídicas y de gestión formuladas por el Viceministerio de Prestaciones Sociales y la OGAJ, las cuales han sido consideradas para la elaboración del Texto Sustitutorio que se propone en el presente dictamen, el cual no crea un fondo ni vulnera los principios del Sistema Nacional de Tesorería, sino que opta por una ley declarativa que declara de interés nacional el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, en línea con la recomendación del Área de Técnica Legislativa del Congreso de la República.

5.3. Análisis de las opiniones recibidas: Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

5.3.1. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

Cuadro 2. Opinión desfavorable

Aspecto Evaluado	Conclusión del MIDIS
Creación del FOCOPS	No viable. Contraviene D.Leg. 1440 y D.Leg. 1441
Compatibilidad con PCA	No compatible con el modelo de gestión actual
Administración por MIDIS	No prevista en el ROF del MIDIS
Conclusión final	No resulta viable el proyecto original

Fuente: Elaboración Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, con la información obtenida de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

5.3.2. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Cuadro 3. Opinión desfavorable

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Aspecto Evaluado	Conclusión de la PCM
Creación del FOCOPS	Vulnera el principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución)
Atribución de administración al MIDIS	Corresponde al Poder Ejecutivo, no al Congreso
Conclusión final	No viable el proyecto original

Fuente: Elaboración Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, con la información obtenida de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

5.3.3. Ministerio de Salud (MINSA)

Cuadro 4. Opinión favorable

Aspecto Evaluado	Conclusión del MINSA
Impacto en salud pública	Positivo. Contribuye a combatir anemia y desnutrición
Marco normativo	Alineado con tratados internacionales y leyes nacionales
Conclusión final	Importante desde la visión de salud pública

Fuente: Elaboración Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, con la información obtenida de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

5.3.4. Cámara de Comercio de Lima (CCL)

Cuadro 5. Opinión favorable

Aspecto Evaluado	Conclusión de la CCL
Equilibrio fiscal	Respetado. No crea nuevos tributos, solo reasigna
Antecedentes normativos	Existen fondos similares (FEDETUR, Fondo Social de Chancay)
Impacto económico	Dinamiza la economía local y a las MYPES
Conclusión final	Opinión a favor del proyecto

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Fuente: Elaboración Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, con la información obtenida de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

5.4. Análisis Técnico Legal

5.4.1. El problema jurídico central

La Comisión OBSERVA que, por un lado, la problemática de inseguridad alimentaria, anemia y desnutrición es urgente y real, y los comedores populares requieren con urgencia un incremento del subsidio económico y mejora de su infraestructura. Por otro lado, la propuesta original de crear un fondo con recursos específicos y una estructura de administración definida por ley vulnera principios constitucionales, separación de poderes, y normas presupuestales, D. Leg. 1440 y D. Leg. 1441, según lo han señalado la PCM y el MIDIS.

5.4.2. Texto Sustitutorio

Ante esta situación, el Área de Técnica Legislativa ha propuesto un Texto Sustitutorio que transforma el proyecto en una Ley declarativa (que declara de interés nacional el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de los comedores populares).

Al respecto, la Comisión considera que, si bien una ley declarativa tiene un impacto práctico limitado, es la única vía constitucionalmente segura para legislar sobre la materia sin vulnerar el artículo 79 de la Constitución. Por ello, la Comisión ha optado por adoptar el texto del Área de Técnica Legislativa, con las correcciones de forma pertinentes.

Por tanto, el Texto Sustitutorio que esta Comisión propone se sustenta en los siguientes fundamentos:

- a) Respeto al principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución). La ley declarativa no impone una estructura organizacional al MIDIS ni crea un fondo.
- b) Respeto al artículo 79 de la Constitución. La ley no crea ni aumenta gasto público, sino que declara interés nacional y promueve acciones.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

- c) Seguridad constitucional. El texto del Área de Técnica Legislativa es el único que garantiza que la ley no sea observada por el Poder Ejecutivo ni declarada inconstitucional.
- d) Coherencia normativa. La ley sigue el precedente de la Ley N° 32282, que declaró de interés nacional el equipamiento de comedores."

Cuadro 6. Comparación entre el PL original y el texto sustitutorio

Criterio	PL Original	Texto Sustitutorio
Naturaleza	Ley operativa	Ley declarativa
Crea fondo	Sí (FOCOPS)	No
Vulnera separación de poderes	Sí (según PCM)	No
Vulnera D.Leg. 1440/1441	Sí (según MIDIS)	No
Obligación de incrementar subsidio	Sí	No (solo declara interés nacional)
Fuente de financiamiento	Específica (15% de impuestos)	Ninguna
Respeto al artículo 79	No	Sí
Efectividad práctica	Alta (pero riesgo de inconstitucionalidad)	Mínima (pero constitucionalmente segura)

Fuente: Elaboración propia. Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad.

Si bien las leyes declarativas tienen un impacto práctico limitado, son la única vía constitucionalmente segura para que el Congreso legisle sobre esta materia sin vulnerar el artículo 79 de la Constitución. La presente ley, al declarar el interés nacional, sienta las bases políticas para que el Ejecutivo, en el marco de sus competencias, priorice el fortalecimiento de los comedores populares.

5.5. Análisis Económico Social

5.5.1. La crisis de pobreza, hambre y vulnerabilidad alimentaria en el Perú

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

a) Dimensión de la pobreza y pobreza extrema

El Perú enfrenta una crisis social de magnitudes alarmantes que no puede ser atendida con normas meramente declarativas o exhortativas. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en su informe "Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2015-2024" (publicado en mayo de 2025) se tiene que:

Cuadro 7. Dimensión de la pobreza y pobreza extrema

Indicador	Cifra absoluta	Porcentaje	Comparación con año anterior
Población total (proyección 2024)	34,038,000	100%	—
Población en pobreza monetaria	9,395,000	27.6%	+1.3 puntos porcentuales
Población en pobreza extrema	1,872,000	5.5%	+0.7 puntos porcentuales

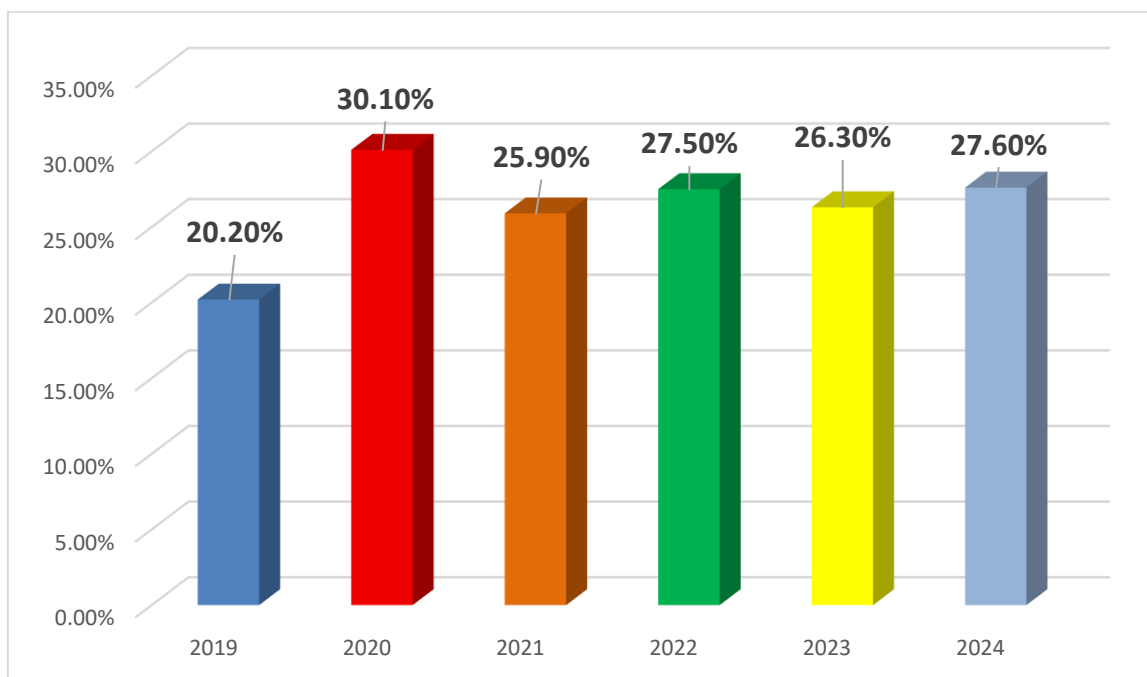
Fuente: Elaboración propia con datos del INEI en su Informe Evolución de la Pobreza Monetaria 2015-2024.

Si hacemos un análisis de contexto observamos que:

- La pobreza aumentó entre 2023 y 2024, revirtiendo los avances logrados en los años posteriores a la pandemia.
- La pobreza extrema afecta a 1 de cada 18 peruanos, personas cuyo gasto diario no alcanza siquiera para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos (S/ 14.90 por persona al día según el INEI).
- Las zonas rurales presentan tasas de pobreza que triplican a las urbanas: 39.1% en áreas rurales vs. 24.5% en áreas urbanas.
- Los departamentos con mayor incidencia de pobreza son: Cajamarca (43.5%), Puno (41.7%), Huancavelica (41.1%), Ayacucho (38.6%) y Apurímac (36.9%)

Gráfico 1. Evolución de la pobreza monetaria en el Perú (2019-2024)

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2015-2024.

Al respecto, se observa que la pobreza no solo es alta, sino que ha dejado de descender. Se requiere una intervención estatal más decidida y con recursos asegurados, no solo buenas intenciones declarativas.

b) La crisis oculta: inseguridad alimentaria (hambre)

La pobreza monetaria es solo la punta del iceberg. Debajo de ella, la inseguridad alimentaria —es decir, la falta de acceso físico y económico a alimentos suficientes e inocuos— afecta a más de la mitad de los peruanos. Según el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), "El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo 2025" (publicado en julio de 2025), evidenció:

Cuadro 8. Nivel de Inseguridad Alimentaria

Nivel de inseguridad alimentaria	Porcentaje	Cifra absoluta	¿Qué significa?
Seguridad alimentaria	48.3%	16.4 millones	Acceso normal a alimentos

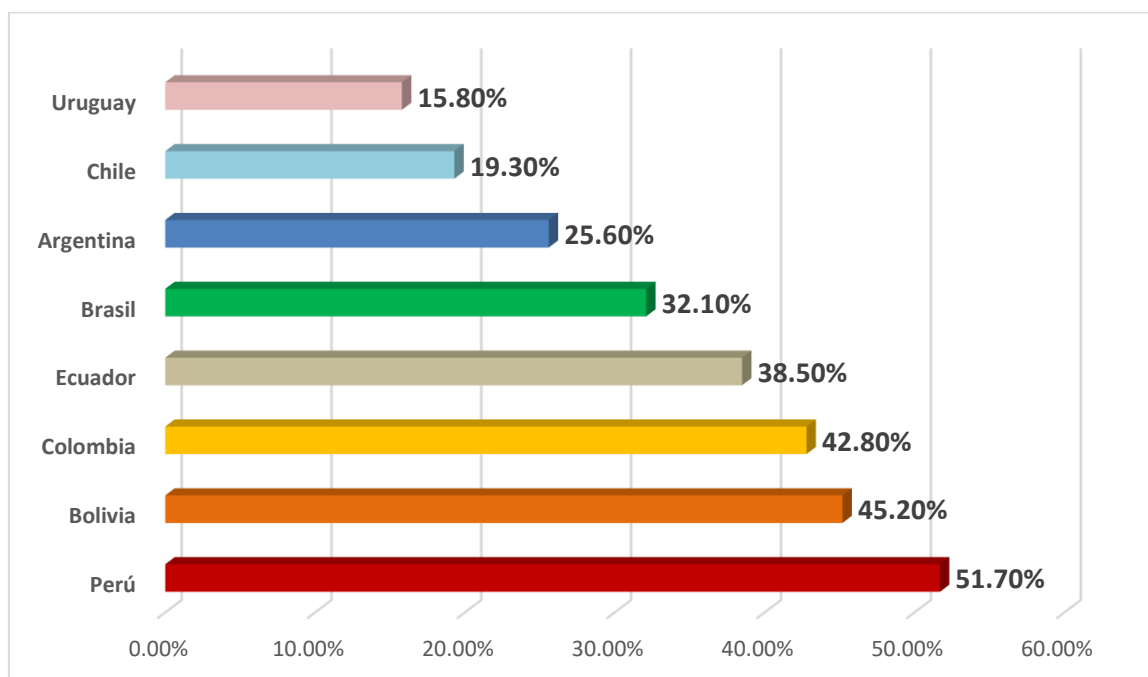
DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Inseguridad alimentaria moderada	31.4%	10.7 millones	Reducción en la calidad o cantidad de alimentos
Inseguridad alimentaria grave	20.3%	6.9 millones	Haberse quedado sin alimentos; haber pasado días enteros sin comer
Total inseguridad alimentaria (moderada + grave)	51.7%	17.6 millones	Más de la mitad del país

Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo 2025

El dato estremecedor es que, 1 de cada 5 peruanos (6.9 millones de personas) ha experimentado hambre severa en múltiples ocasiones durante el último año, lo que implica haberse quedado sin alimentos y haber pasado días enteros sin comer. Perú es el país con la tasa más alta de inseguridad alimentaria en Sudamérica, superando a Bolivia (45.2%), Colombia (42.8%), Ecuador (38.5%) y Brasil (32.1%).

Gráfico 2. Inseguridad alimentaria en Sudamérica (FAO 2025)



DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO. El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo 2025

Al respecto, el hambre no es un problema menor ni lejano. Afecta a 6.9 millones de peruanos que dependen de redes de protección social como los comedores populares para sobrevivir. Una ley declarativa que solo "declare interés nacional" no pondrá un plato de comida adicional en la mesa de nadie.

c) El impacto generacional: anemia y desnutrición crónica infantil

La inseguridad alimentaria tiene consecuencias irreversibles cuando afecta a niños y niñas en sus primeros años de vida. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2024 del INEI, se conoce que:

Cuadro 9. Anemia por departamento.

Indicador	Nacional	Área rural	Área urbana	Departamentos más afectados
Anemia en niños de 6 a 35 meses	34,9%	43,2%	31,5%	Puno (56.1%), Loreto (45.6%), Cusco (43.3%)
Desnutrición crónica en menores de 5 años	12.1%	21.7%	7.9%	Huancavelica (20.3%), Loreto (20.8%), Ucayali (18.1%)

Elaboración propia con datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2025.

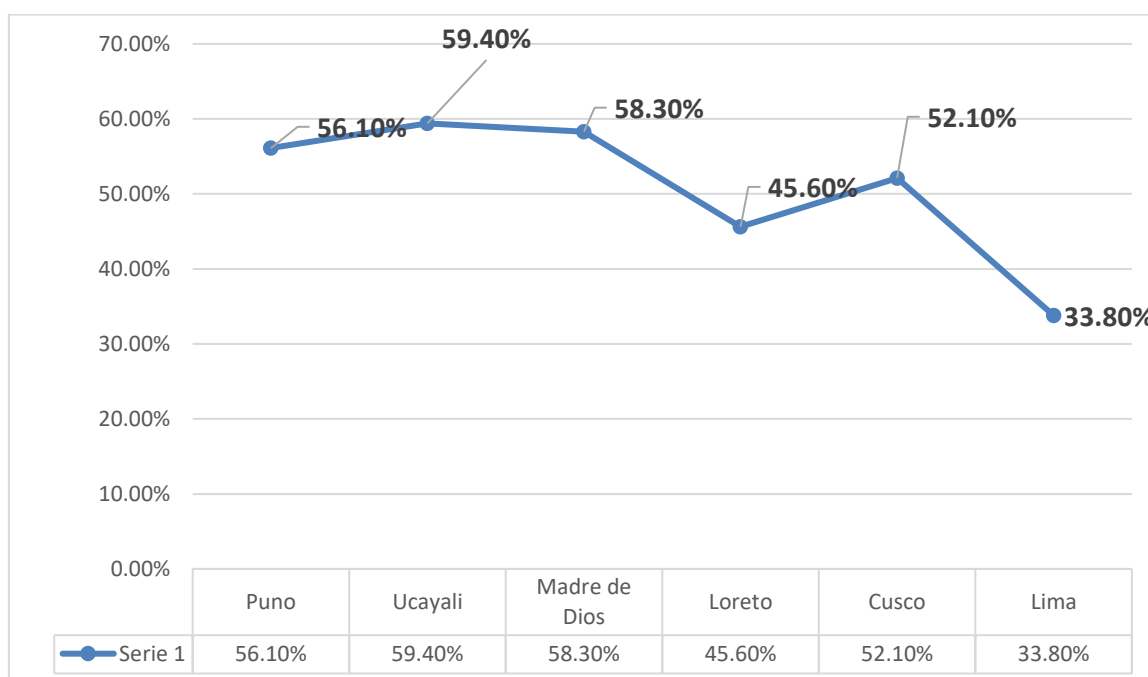
¿Qué significan estas cifras para el futuro del país?

- ⇒ Un niño con anemia a los 12 meses de edad puede tener hasta 10 puntos menos de coeficiente intelectual que un niño sin anemia.
- ⇒ La desnutrición crónica en los primeros 1,000 días de vida (desde la gestación hasta los 2 años) no es reversible; condiciona el desarrollo cognitivo, el rendimiento escolar futuro y la productividad laboral en la adultez.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

- ⇒ El costo económico de la desnutrición crónica infantil en el Perú se estima en 2.5% del PIB anual (aproximadamente S/ 20,000 millones) en términos de menor productividad y mayor gasto en salud.⁵

Gráfico 3. Anemia en niños de 6 a 35 meses por departamento (ENDES 2025)



Fuente: Elaboración propia con datos de ENDES 2025

Conclusión parcial: La anemia y la desnutrición crónica no son solo problemas de salud; son condenadores de pobreza intergeneracional. Un niño desnutrido hoy será un adulto con menos oportunidades mañana. Los comedores populares son una de las pocas redes de protección que pueden intervenir tempranamente, pero solo si cuentan con los recursos suficientes para ofrecer raciones nutritivas (carnes, frutas, verduras) y no solo alimentos de baja calidad.

d) El rol actual de los comedores populares y su precariedad

⁵ Banco Mundial / Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). Estudios sobre el costo económico de la desnutrición crónica. Para el Perú, diversas estimaciones sitúan el impacto entre el 2% y el 3% del PIB anual en términos de menor productividad laboral y mayor gasto en salud.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Frente a esta crisis, los comedores populares constituyen la red de protección social más extendida y descentralizada del país. Según el Informe Defensorial N° 246 "La Seguridad Alimentaria en el Perú: Comedores del PCA y Ollas Comunes" (Defensoría del Pueblo, julio de 2025)⁶:

Cuadro 10. Indicadores Comedores y Ollas Comunes⁷

Indicador	Cifra
Comedores populares registrados ⁸	14,342
Usuarios atendidos diariamente	755,560
Porcentaje liderado por mujeres ⁹	93.05%
Comedores que no han recibido apoyo municipal para infraestructura	94.4%
Comedores que carecen de apoyo municipal para equipamiento	70.6%
Comedores afectados por entrega inoportuna de productos	42.8%
Comedores que gastan recursos propios diariamente (hasta S/ 50)	37.2%
Comedores que gastan recursos propios diariamente (S/ 51 - S/ 100)	27.0%
Comedores que gastan recursos propios diariamente (S/ 101 - S/ 150)	20.7%
Comedores que gastan más de S/ 150 diarios de recursos propios	15.1%

Cuadro 11. La brecha financiera:

Concepto	Monto por ración	Porcentaje del costo ideal
Subsidio económico directo (Estado)	S/ 0.25	3.3%
Alimentos en especie (Estado)	S/ 1.84	24.0%
Apoyo estatal total	S/ 2.09	27.2%
Aporte del usuario (precio social)	S/ 3.00 - S/ 4.00	39.1% - 52.1%
Costo real de una dieta saludable (FAO)	S/ 7.68	100%

⁶ Defensoría del Pueblo del Perú. Informe Defensorial N° 246: "La Seguridad Alimentaria en el Perú: Comedores del PCA y Ollas Comunes". Julio de 2025. Encuesta aplicada a 2,527 comedores y 912 ollas comunes a nivel nacional.

⁷ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Base de datos nominal "DATA NOMINAL DE COMEDORES _ SUBSIDIOS 2025 VF". Año 2025

⁸ Ob. Cit.

⁹ Bendezú-Jiménez, H. J., & Cayatopa-Rivera, L. E. (2025). Participación de la mujer en experiencias de apoyo mutuo para combatir el hambre en Perú. Revista Prisma Social, N° 71.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Lo que esto significa en la práctica que, un comedor popular promedio que atiende a 53 usuarios diarios recibe del Estado S/ 110.77 diarios (S/ 2.09 x 53). Sin embargo, el costo real de una dieta saludable para esos 53 usuarios sería S/ 407.04 diarios (S/ 7.68 x 53). La diferencia de S/ 296.27 diarios debe ser cubierta por:

- ✓ El aporte de los usuarios (S/ 159 a S/ 212 diarios).
- ✓ Los recursos propios de las socias voluntarias (que, como se vio, pueden superar los S/ 150 diarios).

Por tanto, los comedores populares están subsistiendo gracias al sacrificio económico de las propias socias, en su mayoría mujeres en situación de pobreza, que destinan sus propios ingresos, a veces más de S/ 150 diarios, para que los beneficiarios puedan comer, por tanto, constituye una forma de sobrecarga no reconocida del trabajo de cuidado asumido mayoritariamente por mujeres en situación de vulnerabilidad.

Conclusión. - De acuerdo con el informe 'El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024' (SOFI 2024), elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la situación en el Perú es crítica. El estudio revela que, al cierre de 2023, el 51.7% de la población peruana (17.6 millones de personas) se encontraba en situación de inseguridad alimentaria moderada o grave, de los cuales el 20.3% (6.9 millones) experimentó los niveles más severos, viéndose forzados a reducir su ingesta de alimentos o a pasar días enteros sin comer.

La anemia afecta a más de un tercio de nuestros niños (34,9%) y hasta al 56,1% en regiones como Puno¹⁰. Los comedores populares, liderados por mujeres valientes y solidarias, son la red de protección social más importante del país, pero están al borde del colapso por falta de recursos.

Este proyecto de ley, en su versión declarativa, puede marcar la diferencia porque:

1. Establece una dirección política clara. No se trata de una declaración simbólica o vacía, sino de un mandato político del Congreso que visibiliza la urgencia de atender la seguridad alimentaria y sienta las bases para que el Poder Ejecutivo priorice el fortalecimiento de los comedores populares en sus políticas públicas.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Resultados de los Principales Indicadores de los Programas Presupuestales de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2025*. Nota de Prensa N° 096, 16 de mayo de 2026.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

2. Respeta escrupulosamente la Constitución y las normas presupuestales. Al ser una ley declarativa, no vulnera el artículo 79 de la Constitución ni los principios de los Decretos Legislativos N° 1440 y 1441, evitando así las objeciones de constitucionalidad y las observas del Poder Ejecutivo que afectaron al proyecto original.
3. Genera un marco de rendición de cuentas e incidencia política. Si bien la ley no impone obligaciones sancionables, permite que esta Comisión y la sociedad civil monitoreen las acciones del Ejecutivo, requiriendo información y evaluando su cumplimiento, ejerciendo así un control político efectivo.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad considera que el Texto Sustitutorio que propone la Ley que declara de interés nacional el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de los comedores populares a través de la mejora del subsidio económico, infraestructura y equipamiento no constituye una modificatoria normativa que colisione con el ordenamiento jurídico nacional, toda vez que constitucionalmente es deber del Estado promover el bienestar general de la población (artículo 44 de la Constitución Política del Perú), garantizar el derecho a la protección de la salud (artículo 7) y asegurar el derecho a una alimentación adecuada, reconocido en tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11) y el Protocolo de San Salvador (artículo 12).

El Texto Sustitutorio, a diferencia del proyecto original, no crea un fondo (FOCOPS), no establece una estructura orgánica (Comité Especial), no dispone la reasignación directa de recursos tributarios y no vulnera el principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución). Por el contrario, se limita a:

1. Declarar de interés nacional el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de los comedores populares, en línea con la Ley N° 32282 que ya declaró de interés nacional el equipamiento de comedores.
2. Establecer una dirección política clara para que el Poder Ejecutivo, en el marco de sus competencias constitucionales y sin que ello constituya un mandato vinculante, priorice acciones orientadas a la mejora del subsidio económico, la infraestructura y el equipamiento de los comedores populares.
3. Promover, a través del verbo "promueve" (que denota gestión e impulso, no imposición), la optimización y actualización progresiva de las asignaciones

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

presupuestarias destinadas a los fines señalados, sin imponer obligaciones que vulneren la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia de gasto público (artículo 79 de la Constitución).

4. Sujetar cualquier acción a la disponibilidad presupuestal y a los procesos de programación presupuestal anual, en concordancia con los principios de equilibrio presupuestario y equilibrio fiscal del Sistema Nacional de Presupuesto Público (D.Leg. 1440).

En consecuencia, el Texto Sustitutorio no colisiona con el ordenamiento jurídico nacional, sino que se armoniza con:

- ⇒ La Constitución Política del Perú (artículos 7, 44, 43, 79).
- ⇒ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11).
- ⇒ El Protocolo de San Salvador (artículo 12).
- ⇒ La Ley N° 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- ⇒ La Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del MIDIS.
- ⇒ La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 (PNDIS).
- ⇒ La Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 "Perú, País Saludable".
- ⇒ El Acuerdo Nacional (Política de Estado N° 15: Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición).
- ⇒ La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS 2: Hambre Cero).
- ⇒ Los Decretos Legislativos N° 1440 y N° 1441 (Sistemas Nacionales de Presupuesto y Tesorería), al no crear un fondo ni vulnerar sus principios.

En caso de ser aprobada la norma propuesta por el Congreso de la República, es poco probable que la autógrafa sea observada por el Poder Ejecutivo, toda vez que el Texto Sustitutorio ha sido elaborado atendiendo expresamente a las observaciones formuladas por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), respetando el principio de separación de poderes y las normas del Sistema Nacional de Presupuesto y Tesorería.

Al tratarse de una ley declarativa, siguiendo el exitoso precedente de la Ley N° 32282, la presente norma no impone mandatos de gasto que vulneren el artículo 79 de la Constitución, sino que establece una dirección política que orienta las decisiones del Ejecutivo sin invadir sus competencias constitucionales. Por lo tanto, es factible su propósito de convertirse en Ley.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, establece que los proyectos de ley contengan un Análisis Costo Beneficio, que exprese en términos cuantitativos y cualitativos de los impactos económicos y sociales.

Frente a ese contexto normativo, esta Comisión considera que el Texto Sustitutorio que propone el presente dictamen, presenta los siguientes beneficios:

SUJETOS	BENEFICIOS POTENCIALES
Población vulnerable (usuarios de comedores populares)	1. En caso de que el Poder Ejecutivo implemente medidas en el marco de esta declaración, se podría mejorar el valor nutricional de las raciones diarias, contribuyendo a la reducción de la anemia (34.9% en niños de 6 a 35 meses, según ENDES 2025) y la desnutrición crónica (12.1% en menores de 5 años). 2. Declarar el interés nacional refuerza el derecho a una alimentación adecuada reconocido en tratados internacionales, sentando bases políticas para futuras acciones del Estado. 3. La cobertura estimada actual es de 755,560 usuarios diarios a nivel nacional, con potencial de expansión gradual si el Ejecutivo destina mayores recursos.
Socias voluntarias de comedores populares (14,342 organizaciones)	1. La declaración de interés nacional visibiliza y reconoce el liderazgo femenino (el 93.05% de los comedores están liderados por mujeres), pudiendo incidir en futuras políticas de apoyo. 2. La mejora de las condiciones de salubridad y seguridad en los locales, de ser implementada por el Ejecutivo, reduciría riesgos de incendios y enfermedades transmitidas por alimentos (ETAs). 3. El reconocimiento político del Congreso fortalece la capacidad de incidencia de estas organizaciones ante el Ejecutivo.
El Estado peruano	1. Fortalecimiento del marco normativo constitucional y legal vigente en materia de seguridad alimentaria y nutricional, en cumplimiento del artículo 7 de la Constitución y el artículo 11 del PIDESC 2. Contribución simbólica y política al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2: Hambre

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

	Cero) y de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social al 2030 (Objetivo Prioritario 3: "Incrementar las capacidades para la inclusión económica de jóvenes y adultos"). 3. Establecimiento de una dirección política clara que puede orientar las decisiones del Ejecutivo en materia presupuestal. 4. Coherencia normativa con el precedente exitoso de la Ley N° 32282 (equipamiento de comedores).
Economía local y MYPES	1. Potencial dinamización de las economías locales, si el Ejecutivo decide incrementar los recursos para que los comedores populares adquieran alimentos frescos (carnes, frutas, verduras) directamente de productores y comerciantes locales. 2. Potencial fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas (MYPES) dedicadas a la agricultura, comercio y transporte de alimentos, en caso de que se materialicen las acciones promovidas por la ley.

Con relación a los costos y desventajas de la propuesta, esta Comisión refiere lo siguiente:

SUJETOS	COSTOS Y DESVENTAJAS
El Estado peruano	1. No genera ni crea nuevos gastos públicos. El Texto Sustitutorio no crea un fondo ni dispone la reasignación directa de recursos tributarios; únicamente declara interés nacional y promueve acciones dentro de las competencias del Ejecutivo, respetando el artículo 79 de la Constitución. 2. El incremento del subsidio económico, de darse, estaría sujeto a la disponibilidad presupuestal y a los procesos de programación presupuestal anual, lo que garantiza el equilibrio fiscal. 3. No hay costos presupuestales adicionales, pues la ley no crea nuevas obligaciones de gasto.
A la población vulnerable (usuarios)	No se identifican desventajas, toda vez que la propuesta no impone restricciones ni cargas adicionales a los beneficiarios de los comedores populares.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

A las socias voluntarias	No se identifican desventajas. La ley reconoce y visibiliza su labor, pudiendo generar expectativas legítimas sobre futuras acciones del Ejecutivo.
--------------------------	---

Al respecto, se conoce que el presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025 destinado al Programa de Complementación Alimentaria (PCA) ascendió a aproximadamente S/ 400 millones, de los cuales una parte se transfiere a los Gobiernos Locales para la atención de comedores populares. Sin embargo, según reportes de la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, destacó:

Baja ejecución presupuestal municipal. -Municipalidad de Abancay (Apurímac) ejecutó solo el 5.4% de sus S/ 3.9 millones asignados; Municipalidad de Quispicanchis (Cusco) ejecutó el 3.3%; Municipalidad de Coronel Portillo (Ucayali) ejecutó el 9.5%.¹¹

Brecha de financiamiento. - El apoyo estatal total por ración es de S/ 2.09, mientras que el costo de una dieta saludable es de S/ 7.68 (FAO). Es decir, el Estado cubre solo el 27.21% del costo real, generando una brecha de S/ 5.59 por ración que actualmente es cubierta por los usuarios y las socias voluntarias.

El Texto Sustitutorio no incrementa el presupuesto del PCA. El texto sustitutorio, declara el interés nacional su fortalecimiento, estableciendo una dirección política que puede incidir en las decisiones del Ejecutivo en los procesos de programación presupuestal anual. Ello representa un avance significativo frente a la situación actual, en la que no existe una declaración expresa del Congreso que priorice este tema.

Conclusión del Análisis Costo Beneficio. - El Texto Sustitutorio propuesto presenta un balance costo-beneficio positivo y favorable:

Beneficios. - Mejora de la seguridad alimentaria y nutricional de más de 755,560 usuarios diarios; reducción de la anemia y desnutrición crónica; fortalecimiento del liderazgo femenino; dinamización de las economías locales; cumplimiento de compromisos internacionales y constitucionales.

¹¹ Contraloría General de la República. Operativos de control al Programa de Complementación Alimentaria (PCA), ejecutados entre enero y junio de 2025. Resultados publicados en el Portal de Transparencia Económica de la CGR.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

Costos. - No genera nuevos gastos públicos; no incrementa el presupuesto estatal; respeta el equilibrio fiscal y el principio de unidad de caja; no vulnera la separación de poderes.

Por tanto, esta Comisión considera que la aprobación del Texto Sustitutorio es técnica y financieramente viable, y constituye un avance concreto en la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria en el Perú, al declarar el interés nacional en el fortalecimiento de los comedores populares y sentar las bases para que el Poder Ejecutivo priorice este tema en sus políticas públicas.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República del Perú, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República recomienda la aprobación del Proyecto de Ley N° 13519/2025-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS COMEDORES POPULARES

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y la sostenibilidad de los comedores populares a nivel nacional, que comprende la mejora del subsidio económico, el mantenimiento de su infraestructura y la optimización y actualización progresiva de las asignaciones presupuestarias destinadas a la adquisición de productos alimenticios, con la finalidad de fortalecer el Programa de Complementación Alimentaria (PCA) y contribuir a la modernización de los servicios alimentarios comunitarios. Para tal efecto, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social coordina con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de sus competencias y atribuciones.

Salvo mejor parecer.
Sala de Comisiones.
Plataforma virtual.

Lima, 02 de junio de 2026.



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
JOSÉ ALBERTO ARRIOLA TUEROS
Presidente
Comisión de Inclusión Social y
Personas con Discapacidad
Fecha: 08/06/2026 11:08:31-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2026 09:47:38-0500
HILDA M. PORTERO LÓPEZ
Secretaria
Comisión de Inclusión Social y
Personas con Discapacidad



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2026 09:47:59-0500

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY
QUE CREA EL FONDO PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES
POPULARES.**



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGÜERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2026 13:57:13-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/06/2026 20:37:42-0500

YOREL KIRA ALCARRAZ AGÜERO
Miembro titular

CARLOS ENRIQUE ALVA ROJAS
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2026 16:45:19-0500

MARÍA DE LOS MILAGROS J. JAUREGUI MARTÍNEZ DE AGUAYO
Miembro titular



DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY QUE CREA EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES POPULARES.



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/06/2026 11:02:30-0500

ELVA EDHIT JULÓN IRIGOÍN
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/06/2026 09:09:58-0500

LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/06/2026 15:36:18-0500

JENY LUZ LÓPEZ MORALES
Miembro titular

ALEX A. PAREDES GONZALES
Miembro titular

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY
QUE CREA EL FONDO PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES
POPULARES.**



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO ÁVALOS Kelly
Roxana FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/08/2026 14:24:29-0500

KELLY R. PORTALATINO ÁVALOS
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/08/2026 11:37:37-0500

MAGALY R. RUIZ RODRÍGUEZ
Miembro titular

ROBERTO H. SÁNCHEZ PALOMINO
Miembro titular

MAGALLY SANTISTEBAN SUCLUPE
Miembro titular

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY
QUE CREA EL FONDO PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES
POPULARES.**

MARÍA E. TAPE CORONADO
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
TELLO MONTES Nivardo
Edgar FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2026 10:38:44-0500

EDGAR TELLO MONTES
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadith
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/06/2026 15:49:18-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Miembro titular

**DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY N° 13519/2025-CR, LEY
QUE CREA EL FONDO PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LOS COMEDORES
POPULARES.**

LUIS ARTURO ALEGRÍA GARCIA
Miembro accesorio

EDUARDO E. CASTILLO RIVAS
Miembro accesorio

NILZA MERLY CHACÓN TRUJILLO
Miembro accesorio

VÍCTOR SEFERINO FLORES RUIZ
Miembro accesorio

RAÚL HUAMÁN CORONADO
Miembro accesorio

MERY ELIANA INFANTES CASTAÑEDA
Miembro accesorio

CARMEN P. JUÁREZ GALLEGOS
Miembro accesorio

ABEL AUGUSTO REYES CAM
Miembro accesorio

RUSBEL W QUISPE MAMANI
Miembro accesorio

TANIA ESTEFANY RAMIREZ GARCIA
Miembro accesorio

CÉSAR M. REVILLA VILLANUEVA
Miembro accesorio

LUCINDA VÁSQUEZ VELA
Miembro accesorio

HÉCTOR JOSÉ VENTURA ANGEL
Miembro accesorio