-d. Inclusion Social

PL- 6500/2023-CR
5385/2022-CR

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00338-2026-2031-CD RU
23060-CD ACTUALIZADA
17 SEPTIEMBRE 2026 06:35 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
07 JUL. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 6:30 p.m.

Presidencia de la República

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

Lima, 7 de julio de 2025

OFICIO Nº 221-2025 –PR

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la mejora de las condiciones de infraestructura de los comedores populares y ollas comunes, como organizaciones sociales de base del Programa de Complementación Alimentaria (PCA). Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa La autógrafa contiene la siguiente fórmula legal:

> ***"Articulo único. Declaración de interés nacional***
> *Se declara de interés nacional la mejora de las condiciones de infraestructura de los comedores populares y ollas comunes, como organizaciones sociales de base del Programa de Complementación Alimentaria (PCA). Para tal fin, los gobiernos locales realizan las coordinaciones necesarias, en el marco de sus competencias y atribuciones."*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar que, el **Objetivo Priorizado 3 de la PNDIS está** dirigido a "Incrementar las capacidades para la inclusión económica de jóvenes y adultos para asegurar su inclusión social", promueve el acceso a oportunidades laborales, el fortalecimiento de habilidades para el empleo y la generación de ingresos sostenibles mediante la articulación intersectorial. Asimismo, el **OP3 de la PNDIS** establece **cuatro** lineamientos de política: *i)* Mejorar las condiciones de salud de jóvenes y adultos, *ii)* Mejorar la seguridad alimentaria de jóvenes y adultos; *iii)* Incrementar el

1 Sobre la base del Informe de Trabajo N° D000054-2025-MIDIS-OGAJ-JCC e Informe N° D001092-2025-PCM-OGAJ.

acceso al trabajo decente en jóvenes y adultos y *iv)* Incrementar el acceso a educación de calidad en jóvenes y adultos. En línea con el segundo lineamiento, se plantean los siguientes servicios vinculados a las organizaciones de base: S.3.2.8 Complementación alimentaria permanente para personas en situación de vulnerabilidad y el S.3.2.9. Promoción del consumo de productos hidrobiológicos de calidad para población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Sobre el particular, el numeral 3.2 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 31458, "Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento", aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2022-MIDIS, define a los **Comedores populares** de la siguiente manera: *"entiéndase como la modalidad de comedor del PCA, son las OSB conformadas por personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, que tienen como actividad principal la preparación de alimentos y el apoyo social. Pueden ser Comedor Popular, Comedor Club de Madres, Comedor Parroquial y otros afines. Las OSB deben ser reconocidas como tales por los Gobiernos Locales de acuerdo a sus leyes específicas, como la Ley N° 25307, la Ley N° 27731 y sus Reglamentos, entre otra normativa aplicable"*.

Asimismo, el numeral 3.4 del artículo 3 del referido Reglamento señala que las **Ollas Comunes** son iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria, que pueden ser de carácter temporal o permanente, de participación comunitaria; congregan a personas en situación de vulnerabilidad que no pueden acceder a alimentos o que no cuentan con la capacidad económica para adquirirlos; se organizan, de manera voluntaria y solidaria, para complementar sus necesidades básicas de alimentación, para lo cual comparten insumos y esfuerzos en la gestión y preparación de los alimentos.

En ese sentido, los artículos 3 y 14 del Reglamento de la Ley N° 31458, establecen que los Gobiernos Locales reconocen a los comedores populares (comedores del Programa de Complementación Alimentaria – PCA) y a las ollas comunes; asimismo, el literal b) del artículo 14.1 y el artículo 15 del mismo reglamento, establecen que ***el MIDIS brinda asistencia técnica y acompañamiento a los Gobiernos locales en la labor de registro, organización, administración y ejecución de las ollas comunes***.

Por otro lado, el Decreto Supremo N° 006-2016-MIDIS, Decreto Supremo que establece funciones que corresponden al Gobierno Nacional, Gobiernos Locales y Organizaciones que participan en el Programa de Complementación Alimentaria – PCA y sus modificatorias, dispone que, **el MIDIS establece lineamientos de gestión y medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos del PCA**; por lo que, a través de la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias, **es responsable de formular las políticas, directrices, y gestionar los recursos para la implementación del PCA, así como brindar la asistencia técnica, capacitación, monitoreo y supervisión**. No obstante son los Gobiernos Locales, los responsables de administrar y ejecutar los recursos para la adquisición y distribución del

complemento alimentario así como la capacitación y supervisión de los Centros de Atención, entre otros[2].
Complementariamente, el Reglamento de las modalidades del PCA, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 041-2022-MIDIS y sus modificatorias, establece que, el PCA es un programa descentralizado a los Gobiernos Locales, 43 distritales en Lima Metropolitana y 195 provinciales en el resto del país, los cuales suscriben un Convenio de Gestión con el MIDIS, cuyo fin es brindar un complemento alimentario a sus usuarios a través de los Centros de Atención, que se encuentran agrupados en cinco modalidades: Comedores y Ollas Comunes, Hogares – Albergues, Personas en Riesgo, Trabajo Comunal y el Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis – PANTBC.

En razón de lo expuesto, si bien se advierte que la Autógrafa de Ley considera aspectos que se relacionan con el Objetivo Priorizado 3 de la PNDIS, cabe indicar, en el marco de la normativa citada, que atribuye funciones al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en el tema central de la propuesta legal, lo siguiente:

a) La regulación planteada en la Autógrafa de Ley, puede prestarse a confusiones por la falta de precisión en cuanto a los recursos que debe utilizar el gobierno local para la mejora de la infraestructura de los Comedores y Ollas Comunes, ya que las Entidades Públicas como los gobiernos locales, implementan disposiciones normativas en un contexto de ejecución de actividades y/o medios, previa disponibilidad presupuestal.

   En efecto, el artículo único señala que los gobiernos locales "realizan las coordinaciones necesarias" para la mejora de la infraestructura, pero no establece el alcance ni contenido de dichas coordinaciones, ni especifica si implican inversión, asistencia técnica, gestión del suelo o supervisión. Ello puede generar confusión

---

2 Decreto Supremo N° 006-2016-MIDIS, Decreto Supremo que establece funciones que corresponden al Gobierno Nacional, Gobiernos Locales y Organizaciones que participan en el Programa de Complementación Alimentaria – PCA y sus modificatorias
(...)
Artículo 6.- Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS ejerce las siguientes funciones:
a) Establecer lineamientos de gestión y medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos del PCA.
b) Formular políticas, normas generales y normas técnicas de alcance nacional para los procesos de ejecución, supervisión, seguimiento, monitoreo y evaluación del PCA.
c) Desarrollar, normar y mantener actualizados los sistemas de información requeridos para el ejercicio de la gestión del PCA.
d) Aprobar, suscribir y supervisar el Convenio de Gestión, de acuerdo a la normativa vigente sobre la materia.
e) Crear o modificar las modalidades del PCA.
f) Emitir opinión técnica respecto de la gestión y administración del programa, así como sobre la asignación y transferencia de recursos presupuestales a los gobiernos locales.
g) Capacitar y brindar asistencia técnica permanente a los gobiernos locales, Comités de Gestión Local y centros de atención para la correcta gestión del PCA.
h) Promover la generación de oportunidades y/o capacidades de las Organizaciones Sociales de Base para la mejora del servicio y el incremento de sus ingresos autónomos.
i) Monitorear y evaluar el cumplimiento de los gobiernos locales de la normativa y políticas que emita el MIDIS.
j) Determinar los criterios de distribución de presupuesto asignados al Programa para cada gobierno local.
k) Adoptar medidas en caso de detectar irregularidades en la gestión del PCA por parte de los gobiernos locales, a fin de que estas se reviertan.

respecto a las obligaciones reales que impone la norma a las autoridades involucradas.

b) Por otro lado, el Programa de Complementación Alimentaria – PCA, se centra en la gestión alimentaria a través de dos partidas de recursos presupuestarios dirigidos a los gobiernos locales de forma anual, una destinada propiamente a la compra y distribución de una canasta de alimentos a los centros de atención, y otra conducente a la entrega de subsidios económicos; ambas partidas de recursos tienen como finalidad la adquisición de productos para la preparación de la ración alimentaria y su entrega a los usuarios.

   Sin embargo, la adecuada prestación del servicio de complementación alimentaria no solo demanda de la disponibilidad de los alimentos que se entregan, sino también que las organizaciones sociales de base, como comedores y ollas comunes, cuenten con condiciones mínimas de equipamiento e infraestructura para garantizar la inocuidad y calidad en el producto final. Las circunstancias no convenientes de infraestructura del local donde se brinda el servicio podrían representar un riesgo en la seguridad ocupacional de las personas que participan en el otorgamiento del servicio y un peligro de incidencia de plagas o transmisión de enfermedades de salud pública por falta de higiene o medidas sanitarias correctas.

   Conforme a ello, y con el fin de garantizar la entrega del servicio alimentario de forma adecuada y digna, a partir de lo dispuesto en el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, aprobado por Decreto Supremo N° 081-2022-EF, ya la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias de la Dirección General de Articulación de las Prestaciones Sociales, a través de la Oficina de Planeamiento e Inversiones - OPI del MIDIS, gestionó la aprobación de la ficha de indicador de brecha denominado *"Porcentaje de comedores que funcionan en condiciones inadecuadas"*, a fin de mejorar las condiciones operativas de los Comedores a nivel nacional, en relación a tres (3) factores productivos: i) Mejoramiento de condiciones infraestructura; ii) Implementación de equipamiento e iii) Implementación de mobiliario, a través de proyectos de inversión a cargo de los niveles de gobierno, para atender el cierre de brecha del equipamiento y mejoramiento de infraestructura de los Comedores a nivel nacional.

   Sobre la base de ello, el MIDIS viene elaborando una propuesta legal "*PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA MEJORA DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS COMEDORES Y OLLAS COMUNES DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA (PCA)*", que establezca medidas específicas para fomentar y promover la mejora en infraestructura mediante actividades e inversiones en los tres niveles de gobierno en favor de las Organizaciones Sociales de Base, como son los comedores y ollas comunes, y de esta forma coadyuvar al cierre de brechas de infraestructura social. Dicha propuesta será gestionada por conducto regular previa coordinación con el Ministerio de Economía y Fianzas, el cual es el sector aplicable en la materia de inversiones.

3. Adicionalmente debemos señalar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

   Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República[3] señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual "*contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta*".

   El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

   En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

---

3 Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *la presente ley no irroga gasto*[4].

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"[5].

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"[6].

Sobre ello, es pertinente señalar que el Dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley no ha considerado en el análisis técnico - legal, los siguientes aspectos:

- La Autógrafa de Ley dispone que los gobiernos locales realicen las coordinaciones necesarias para mejorar las condiciones de infraestructura de los comedores populares y ollas comunes, en tanto organizaciones sociales de base del Programa de Complementación Alimentaria (PCA). Sin embargo, dichas coordinaciones ya se encuentran reguladas por el Poder Ejecutivo, a través del sector competente, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que ha establecido procedimientos, asignado roles y determinado prioridades.

- Asimismo, en dicho marco, el MIDIS ha definido los roles y las funciones de los participantes en la gestión del PCA, incluyendo a dicho Ministerio, los Gobiernos Locales, los Comités de Gestión y los Centros de Atención. Así también, el MIDIS ha dictado los lineamientos de gestión y medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos del PCA, el cual se ejecuta de forma descentralizada a través de 238 gobiernos locales (195 provinciales al interior del país y 43 distritales en Lima Metropolitana). Por lo tanto, le proyecto legislativo resulta innecesario.

- La Autógrafa de Ley aborda un tema específico relacionado con la mejora de infraestructura, lo que implica aspectos de disponibilidad o transferencia de recursos; no obstante, no se considera que ya existen mecanismos, procedimientos y plazos establecidos para que todas las entidades públicas

4 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.
5 Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.
6 GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf

puedan solicitar los recursos financieros necesarios para atender sus prioridades, sin que sea necesario establecer una regulación específica para temas específicos o casos concretos.

- En el sustento de la Autógrafa de Ley no se considera que la seguridad alimentaria ya ha sido considerada como prioridad nacional en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, aprobado mediante el Decreto Supremo N.° 095-2022-PCM y actualizado mediante el Decreto Supremo N.° 103-2023-PCM.

Por lo expuesto, el dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la mejora de las condiciones de infraestructura de los comedores populares y ollas comunes, como organizaciones sociales de base del Programa de Complementación Alimentaria (PCA), **carece de una adecuada justificación en los aspectos mencionados precedentemente**.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

REPÚBLICA DEL PERÚ Firma Digital
Firmado digitalmente por: BOLUARTE ZEGARRA Dina Ercilia FAU 20161704378 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2025 17:52:24-0500
Cargo: Presidenta de la República

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

REPÚBLICA DEL PERÚ Firma Digital
Firmado digitalmente por: ARANA YSA Eduardo Melchor FAU 20168999926 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2025 18:01:33-0500
Cargo: Presidente del Consejo de Ministros

EDUARDO MELCHOR ARANA YSA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE INFRAESTRUCTURA DE LOS COMEDORES POPULARES Y OLLAS COMUNES, COMO ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE DEL PROGRAMA DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA (PCA)

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la mejora de las condiciones de infraestructura de los comedores populares y ollas comunes, como organizaciones sociales de base del Programa de Complementación Alimentaria (PCA). Para tal fin, los gobiernos locales realizan las coordinaciones necesarias, en el marco de sus competencias y atribuciones.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los trece días del mes de junio de dos mil veinticinco.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

MESA DE PARTES DIGITAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DETALLE DEL DOCUMENTO

Datos de Documento | Seguimiento

Número de RU 1970175

TIPO DE PERSONA	TIPO DOC. IDENTIDAD	NRO. DOC. IDENTIDAD	RAZÓN SOCIAL
ENTIDAD PÚBLICA	RUC	20161704378	DESPACHO PRESIDENCIAL

CELULAR	CORREO ELECTRÓNICO	NRO. DOC. IDENTIDAD	NOMBRES Y APELLIDOS
941879051	secretaria.consejo@presidencia.gob.pe	47833087	THALIA LINDA SALAZAR ANDIA

TIPO DE DOCUMENTO	NÚMERO	ESTADO	FECHA DE REGISTRO	FECHA DE DOCUMENTO
OFICIO	221-2025-PR	DERIVADO	07/07/2025 06:24 PM	08/07/2025

ASUNTO

OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE INFRAESTRUCTURA DE LOS COMEDORES POPULARES Y OLLAS COMUNES, COMO ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE...

NOMBRES Y APELLIDOS FIRMANTE	CARGO FIRMANTE
DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA	PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

OPERADOR ASIGNADO	FECHA ASIGNADO
JUSTO UBILLUS, MARIELLA PATRIC	07/07/2025 06:24 PM

COMENTARIO DEL OPERADOR (*)

OBSERVACIÓN A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE INFRAESTRUCTURA DE LOS COMEDORES POPULARES Y OLLAS COMUNES, COMO ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE...

Adjuntos

Documento

OFICIO 221-2025-PR....pdf

Autógrafa de Ley- Infraestructura comedores.pdf

Destinatarios

Grupo	Destinatario	Usuario	Cargo	Motivo
DEPARTAMENTO DE GESTIÓN DOCUMENTAL	AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO	RONALD ISRAEL JIMENEZ PUMA	JEFE DE ÁREA	

Copyright © 2022 - Área de Proyectos