- Comisión Producción

- Proy. 015/2021-CR

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00213-2026-2031-CD
RU 20877-CD
ACTUALIZADA
14 SEPTIEMBRE 2026 10:53 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
18 MAYO 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 15:11

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

OFICIO Nº 139 -2022 –PR

Lima, 18 de mayo de 2022

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley de promoción del consumo y adquisición de productos hidrobiológicos por las entidades del Sector Público a pescadores artesanales, cooperativas pesqueras, productores acuícolas AMYPE y Mypes. Al respecto consideramos conveniente observar la misma por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley dispone promover el consumo y adquisición de productos hidrobiológicos, por parte de las entidades del Sector Público, cumpliendo con los estándares de calidad e inocuidad, mediante la adquisición directa a pescadores artesanales, cooperativas pesqueras, productores acuícolas de la categoría productiva acuicultura de la micro y pequeña empresa (AMYPE) y micro y pequeñas empresas (Mypes) que procesen o comercialicen productos hidrobiológicos.

   Asimismo, dispone que las entidades del sector público que tienen a su cargo la ejecución presupuestal para la adquisición de alimentos para la provisión de servicios alimentarios destinan como mínimo el diez por ciento (10%) de dicho presupuesto anual a la adquisición directa de productos hidrobiológicos, dicha obligación es aplicable a los procesos de adquisición de estos recursos a los que hace referencia la Ley 27767, Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria. No obstante, el proceso de productos hidrobiológicos a que hace referencia la presente ley incluye las adquisiciones y compras que se realicen en el marco de la normativa y procedimientos aplicables al régimen de contrataciones con el Estado, de núcleos ejecutores de compras, de comités de compras u otros.

   Por otro lado, la Primera Disposición Complementaria Final dispone la reglamentación de la presente ley en el plazo de 90 días hables a cargo del Poder Ejecutivo, el mismo que contara con el refrendo de los ministros de la Producción, y Economía y Finanzas, de igual forma comprende, entre otros, disposiciones para la implementación progresiva de la adquisición de productos hidrobiológicos en los regímenes a que hace referencia el artículo 3 de la presente ley. La Autógrafa en mención corresponde al Proyecto de Ley 015/2021-CR.

Vulneración de la Autógrafa de Ley a disposiciones constitucionales presupuestales

2. Mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS se crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW), como Programa Social del Estado a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), con el propósito de brindar un servicio alimentario de calidad, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad, de calidad, sostenible y saludable, para las/los

[1] Sobre la base del Informe de Trabajo N° D000032-2022-MIDIS-OGAJ-JCC e Informe N° 0021-2022-EF/46.01.

escolares del nivel de educación inicial a partir de los tres (3) años de edad y del nivel de educación primaria de la Educación Básica en instituciones educativas públicas. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 006-2018-MIDIS se amplió su cobertura al nivel de educación secundaria, para los escolares de instituciones educativas públicas ubicadas en los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana comprendidos en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas, listados en la Resolución Ministerial N° 321-2014-MC, del Ministerio de Cultura, o la que la reemplace o actualice; asimismo en el nivel de educación secundaria bajo la modalidad de i) Jornada Escolar Completa (JEC); y ii) bajo las Formas de Atención Diversificada (FAD) y/o Modelos de Servicio Educativo. Además de ello, de acuerdo a lo dispuesto en la Octogésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, los procesos de compras a cargo del PNAEQW se rigen por los procedimientos operativos, de compras, de rendición de cuentas y demás disposiciones complementarias que fueran necesarias, establecidos por el MIDIS, y supletoriamente, por las normas del ámbito del sector privado.

La Autógrafa de Ley tiene por objeto promover el consumo y adquisición de productos hidrobiológicos, por parte de las entidades públicas mediante adquisición directa a pescadores artesanales, cooperativas pesqueras, productores acuícolas AMYPE y Mypes. Asimismo, en el Artículo 3 de la misma se establece que las entidades del sector público que tienen a cargo la ejecución presupuestal para la adquisición de alimentos para la provisión de servicios alimentarios destinan como mínimo el 10% de dicho presupuesto anual a la adquisición directa de productos hidrobiológicos.

Al respecto, la obligatoriedad de adquisición directa de productos hidrobiológicos no es coherente con el actual modelo de cogestión implementado por el PNAEQW, el cual no contempla la adquisición directa de alimentos. Este modelo establece la contratación de empresas proveedoras para brindar el servicio alimentario, lo cual incluye la compra de alimentos disponibles en el mercado nacional que cumplan las Especificaciones Técnicas de Alimentos aprobadas por el PNAEQW, elaborados en establecimientos de procesamiento primario y establecimientos de procesamiento industrial que cuenten con los documentos habilitantes emitidos por la autoridad sanitaria competente, lo cual no ha sido contemplado en la propuesta de Ley.

En ese sentido, dicha fórmula legal estaría generando un incremento presupuestal no explicito, toda vez que su implementación implicaría la realización de una cadena de adquisición: estudios de mercado, elaboración de especificaciones técnicas, diseño e implementación de una cadena logística estructurada específicamente para dichos fines, etc., cambiando drásticamente el modelo implementado por el PNAEQW; es decir, esta fórmula legal contendría una iniciativa de gasto que, si bien no se expresa taxativamente, es una consecuencia inmediata indispensable para su implementación.

En el Análisis Costo-Beneficio de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley[2] que origina la Autógrafa de Ley, se señala que la propuesta normativa no irroga recursos adicionales al Tesoro Público, debido a que se contempla que las compras directas de los productos hidrobiológicos a los pescadores artesanales se realicen en el marco de los presupuestos otorgados a sus programas de alimentación; sin embargo, es preciso indicar que no se evalúan las consideraciones antes expuestas, así como tampoco se incluye un análisis de los costos en los que se incurriría la implementación de esta medida considerando; así como la evaluación presupuestal que demuestre la

[2] Proyecto de Ley N° 00015/2021-CR, Proyecto de Ley que promueve la compra del Estado de productos hidrobiológicos a pescadores artesanales

disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación por parte de la entidades del sector público involucradas, tanto del Año Fiscal 2022, como de los años subsiguientes, de manera que se sustente la posibilidad de destinar, al menos, el 10% de su presupuesto institucional a la adquisición de estos productos, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En ese sentido, la Autógrafa de Ley vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

Además, se advierte que, de implementarse la propuesta normativa, se contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal. Finalmente, considerando que la Autógrafa de Ley es una iniciativa congresal, vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece que: "*Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)*".

Vulneración de la Autógrafa de Ley al principio de coherencia normativa

3. Un principio del ordenamiento jurídico peruano es el de coherencia normativa, que presupone una unidad sistémica del orden jurídico, basada en una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman. Así, una característica permanente del ordenamiento es que es pleno y unitario. Es así que cuando las disposiciones o normas producidas por diversas fuentes del Derecho llegan a contraponerse, se afecta la coherencia del ordenamiento, por lo que existen mecanismos, principios o criterios para subsanar estos conflictos[3].

4. A través de la Ley N° 27767, Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria, ya se ha establecido la obligatoriedad de la adquisición de productos alimenticios nacionales de origen agropecuario e hidrobiológico, por los Programas de Apoyo Alimentario y Compensación Social y de todos los organismos del Estado que utilicen recursos públicos. Dichos procesos se encuentran reglamentados a través del Decreto Supremo N° 002-2004-MIMDES, por el cual se establece que *"las Comisiones de Adquisición deberán obligatoriamente adquirir productos alimenticios nacionales a los pequeños productores locales, individuales u organizados, así como a las micro y pequeñas empresas agroindustriales quienes deberán utilizar insumos nacionales preferentemente producidos en la zona"*. En ese sentido, en la actualidad ya se cuenta con disposiciones normativas expresas que regulan lo que se plantea en la Autógrafa de Ley, por lo que afecta la armonía del ordenamiento.

5. Por otro lado, la Ley N° 31071, Ley de Compras Estatales de Alimentos de Origen en la Agricultura Familiar, también regula el consumo de productos hidrobiológicos. No

[3] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 047-2004-AI/TC. 24 de abril de 2006. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html. Fundamentos Jurídicos 48 y 49.

obstante, ni la Autógrafa de Ley ni el Dictamen correspondiente han considerado esta Ley, por lo que existe riesgo de generar confusión al momento de aplicar ambas normas.

6. En dicho contexto, si bien en el sustento del Dictamen del cual se deriva la Autógrafa de Ley se señala que las Leyes N° 27767 y N° 31071 no resultan precisas ni específicas para lograr el desarrollo y sostenimiento de la actividad de la pesca artesanal asociada y de los consumos de los productos hidrobiológicos, tampoco se advierte las razones por las que resulta necesario contar con un nuevo régimen o mecanismo de contratación para los productos hidrobiológicos. Por tanto, autorizar un marco normativo adicional y paralelo para la compra de productos hidrobiológicos por parte de las Entidades podría generar confusión respecto de las normas vigentes y aplicables, lo cual generaría la coexistencia de disposiciones contradictorias y/o inconsistentes. Cabe recordar que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 16.2 del artículo 16 del Decreto Legislativo 1439, la gestión de adquisiciones del Sistema Nacional de Abastecimiento se orienta a emitir normas y reglamentos necesarios para la integración progresiva de los diversos regímenes legales de contratación en un régimen unificado que permita que la provisión de bienes, servicios y obras se efectúe con criterios de eficiencia y eficacia a nivel de todo el aparato estatal.

7. Por otro lado, respecto al destino de como mínimo 10% del presupuesto para alimentos a cargo de las entidades del sector público para adquirir productos hidrobiológicos, en el respectivo Dictamen se cuestiona que el 30% previsto en la Ley N° 31071[4] puede ser destinado a compras de productos agrícolas, sin incluir productos del mar o acuícolas; sin embargo, considerando que la medida que se propone en la Autógrafa de Ley también se haría extensiva a los comités de compra que actúan bajo el marco de la Ley N° 31071[5], no queda claro cómo se implementará la obligatoriedad del porcentaje establecido en la Autógrafa (10%) sin que ello genere confusión con relación al porcentaje del 30% que ya se prevé en la Ley N° 31071 para la compra de alimentos de origen en la agricultura familiar y que también incluye a los productos hidrobiológicos. Entonces, no es viable que a través de un nuevo régimen se pretenda establecer un nuevo porcentaje mínimo de compra para productos hidrobiológicos.

Vulneración de la Autógrafa de Ley al principio de jerarquía normativa

8. La Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley establece que el reglamento que se emita será refrendado por el Ministro de la Producción y el Ministro de Economía y Finanzas, y comprenderá *"disposiciones para la implementación progresiva de la adquisición de productos hidrobiológicos en los regímenes a que hace referencia el artículo 3 de la presente Ley"*, entre otros.

   Cabe indicar que en el tercer párrafo del artículo 3 de la Autógrafa se señala que, *"El proceso de adquisición de productos hidrobiológicos a que hace referencia la presente Ley incluye a las adquisiciones y compras que se realicen en el marco de la normativa y procedimientos aplicables al régimen de contrataciones con el Estado, de Núcleos Ejecutores de Compras, de Comités de Compra u otros, según sea aplicable"*.

---

[4] "**Artículo 3 . Compras públicas de alimentos de origen en la agricultura familiar**
Las entidades de la administración pública que cuenten con programas de apoyo y/o asistenciales creados o por crearse, desarrollados o ejecutados por el Estado, para el desempeño de esta función, adquieren, del total de sus requerimientos anuales previstos, como mínimo el 30% de alimentos provenientes de la agricultura familiar, de acuerdo con las especificaciones técnicas que establezcan y conforme a las normas previstas en el reglamento de la presente ley".

[5] Artículo 3 de la Ley Nº 31071, Ley de compras estatales de alimentos de origen en la agricultura familiar, y numeral 5.1 del artículo 5 de su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo Nº 012-2021-MIDAGRI.

Al respecto, no se tiene claridad sobre los aspectos que se pretenderían regular para implementar la adquisición de dichos productos hidrobiológicos. Cabe precisar que del sustento del Dictamen del cual se deriva la Autógrafa de Ley no se desprende un mayor análisis sobre los Núcleos Ejecutores de Compras (NEC) ya que solo se indica que la normativa vigente que regula a los NEC no contempla dentro de los bienes a ser adquiridos mediante el citado mecanismo a los productos hidrobiológicos, por lo que se propone a través de la Reglamentación de la propuesta de Ley, la implementación progresiva de los citados productos en dicho régimen.

Asimismo, no se aprecia análisis sobre el impacto de la implementación de la adquisición de productos hidrobiológicos en el régimen de los NEC, teniendo en consideración que, de acuerdo a la normativa que los regula[6], a través de dicho régimen especial se canalizan los procesos de contratación con las MYPES de los bienes manufacturados especializados pudiendo incluirse otros sectores o actividades similares a estos, no perteneciendo los productos hidrobiológicos al sector o actividad manufacturera. Entonces, vía Reglamento, tal como prevé la Autógrafa, no se puede incluir dichos productos en la normativa que regula los NEC, por lo que se vulnera el principio de jerarquía normativa, reconocido tanto en el artículo 51 de la Constitución como por el Tribunal Constitucional[7], y que establece que la ley debe primar sobre las normas de inferior jerarquía, como el reglamento.

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

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

[6] Decreto Legislativo Nº 1414, que autoriza al Ministerio de la Producción a conformar Núcleos Ejecutores de Compras.
[7] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 047-2004-AI/TC. 24 de abril de 2006. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html. Fundamentos Jurídicos 55 y 56.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE PROMOCIÓN DEL CONSUMO Y ADQUISICIÓN DE PRODUCTOS HIDROBIOLÓGICOS POR LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO A PESCADORES ARTESANALES, COOPERATIVAS PESQUERAS, PRODUCTORES ACUÍCOLAS AMYPE Y MYPES



<u>Artículo 1</u>. Objeto de la Ley



La presente ley tiene por objeto promover el consumo y adquisición de productos hidrobiológicos, por parte de las entidades del sector público, cumpliendo con los estándares de calidad e inocuidad, mediante la adquisición directa a pescadores artesanales, cooperativas pesqueras, productores acuícolas de la categoría productiva acuicultura de la micro y pequeña empresa (AMYPE) y micro y pequeñas empresas (MYPES) que procesen o comercialicen productos hidrobiológicos, formalizadas por el Ministerio de la Producción o los gobiernos regionales, según corresponda, y habilitadas sanitariamente por el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES).

<u>Artículo 2</u>. Ámbito de aplicación

La presente ley es de aplicación obligatoria para todas las entidades del sector público, en todos los niveles de gobierno que, en el marco de sus competencias y funciones, requieran la adquisición de alimentos de productos hidrobiológicos, para la provisión de servicios alimentarios.

<u>Artículo 3</u>. Adquisición directa de productos hidrobiológicos

Las entidades del sector público que tienen a su cargo la ejecución presupuestal para la adquisición de alimentos para la provisión de servicios alimentarios

destinan como mínimo el diez por ciento (10%) de dicho presupuesto anual a la adquisición directa de productos hidrobiológicos procesados o comercializados por los actores señalados en el artículo 1 de la presente ley.

Esta obligación aplica a los procesos de adquisición de recursos hidrobiológicos a los que hace referencia la Ley 27767, Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria.

El proceso de adquisición de productos hidrobiológicos a que hace referencia la presente ley incluye las adquisiciones y compras que se realicen en el marco de la normativa y procedimientos aplicables al régimen de contrataciones con el Estado, de núcleos ejecutores de compras, de comités de compras u otros, según sea aplicable.

Artículo 4. Financiamiento

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamento de la Ley

El Poder Ejecutivo reglamenta, mediante decreto supremo, la presente ley dentro del plazo de noventa (90) días hábiles contados desde su vigencia. Dicho reglamento será refrendado por el ministro de la Producción y el ministro de Economía y Finanzas y comprende, entre otros, disposiciones para la implementación progresiva de la adquisición de productos hidrobiológicos en los regímenes a que hace referencia el artículo 3 de la presente ley.

SEGUNDA. Cláusula de evaluación

El Ministerio de la Producción remite, anualmente o cuando se le requiera, a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República un informe detallado sobre la aplicación, seguimiento y evaluación del impacto de la presente ley.

El informe incluye la evaluación sobre el porcentaje mínimo del presupuesto anual destinado para la compra de productos hidrobiológicos.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiséis días del mes de abril de dos mil veintidós.

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA