Proyecto de Ley N°. 3527/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

CONGRESISTA PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
11 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 3:30pm

PROYECTO DE LEY QUE OTORGA PENSIÓN A LAS SOCIAS ACTIVAS MAYORES DE 65 AÑOS DE LOS COMEDORES POPULARES U OTRAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE

El Grupo Parlamentario **"AVANZA PAÍS"**, por iniciativa de la Congresista **PATRICIA ROSA CHIRINOS VENEGAS**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA LEY SIGUIENTE

LEY QUE OTORGA PENSIÓN A LAS SOCIAS ACTIVAS MAYORES DE 65 AÑOS DE LOS COMEDORES POPULARES U OTRAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE

<u>Artículo Único</u>. - Incorporación del artículo 13 a la Ley Nº 25307, Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno Infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos.

Incorpórese el artículo 13° a la Ley Nº 25307, Ley que declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno Infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos, en los siguientes términos:

> "*Artículo 13º. Declárese de interés nacional el otorgamiento de pensión mínima mensual a las socias activas mayores de 65 años de los comedores populares, vasos de leche u otras organizaciones sociales de base bajo su estatuto. Dichas socias serán beneficiarias por los programas asistenciales*

PCV/GCCH

a cargo del Estado, exceptuándose aquellas que ya gocen de estos beneficios.

Lima, octubre del 2022.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2022 13:13:13-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/10/2022 11:22:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/11/2022 14:36:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/11/2022 13:21:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/10/2022 15:03:43-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2022 12:01:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2022 10:14:24-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** de **noviembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3527-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**
2. **INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER

La labor de las mujeres de las Organizaciones Sociales de Base es una lucha que viene realizándose desde los años 60 y 70, aproximadamente, como estrategia de supervivencia frente a una crisis económica. Según el Informe titulado *Comedores Populares: Seguridad Alimentaria y Ejercicio de Ciudadanía*, en 1978 se registraron los primeros comedores populares en los distritos limeños de Comas y El Agustino, los que se multiplicaron con el pasar de los años[1].

Hoy, la pandemia y la crisis económica han generado el aumento de la pobreza en nuestro país hasta el 30,1%; es decir, casi 10 millones de peruanos y peruanas viven con menos de 360 soles al mes [2].

Frente a ello, los comedores populares, vasos de leche y organizaciones de base son -y han venido siendo- el principal aliado del Estado para brindar alimentación a bajo costo a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Dichas organizaciones están lideradas por miles de mujeres, llamadas socias, que realizan un trabajo voluntario en favor de sus comunidades sin ser reconocidas por el Estado[3].

Teniendo en cuenta lo mencionado, y según el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), fue durante el mes de setiembre del año 2020 que los comedores populares reiniciaron sus labores después de un cierre temporal a causa de la pandemia. Resalta también el hecho de que el 73% de los 13 644 comedores del ámbito del Programa de Complementación Alimentaria (PCA) reiniciaron sus

---

[1] *https://base.socioeco.org/docs/comedores_populares_seguridad_alimentaria_y_ejercicio_de_ciudadania_en_el_peru.pdf – Autora: Nedda Angulo – Consultado 16-11-2021*

[2] *https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-alcanzo-al-301-de-la-poblacion-del-pais-durante-el-ano-2020-12875/ - Consultado 15-11-2021*

[3] *https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/304643-midis-el-73-de-los-comedores-populares-del-ambito-del-programa-de-complementacion-alimentaria-se-ha-reactivado-en-todo-el-pais - Consultado 15-11-2021*

operaciones integrando lineamientos de seguridad sanitaria emitidos por el MIDIS frente al COVID 19[4].

Asimismo, se informó que los comedores populares atienden aproximadamente a 632,760 personas a nivel nacional, de las cuales 370,500 son del interior del país, 241,985 de los distritos de Lima Metropolitana y 20,275 de la provincia Constitucional del Callao, tal como se detalla en el cuadro N° 01[5].

Cuadro N° 01

COBERTURA	META CORTE 01.01.2021	COMEDORES FUNCIONANDO	
		A OCTUBRE 2021	USUARIOS
Provincias al interior del país	10,375	8,797	370,500
Distritos Lima Metropolitana	3,019	3,037	241,985
Provincia Constitucional del Callao	329	319	20,275
TOTAL	**13,723**	**12,153**	**632,760**

Fuente: registros administrativos PCA – MIDIS al 15.11.2021

Por su parte, y de acuerdo con la Contraloría General de la República, en el año 2019 el Programa de Vaso de Leche ha beneficiado a 1 551 568 usuarios durante los 12 meses del año. Del total, Lima registra la mayor cantidad de usuarios (720 069 beneficiarios atendidos), lo que es equivalente al 46.41% del total, seguido de Cajamarca con 89, 530 usuarios (5.77%), la Provincia Constitucional de Callao con 77, 918 (5.02%) y Loreto con 72, 878 (4.7%) [6].

Asimismo, y según el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, en el año 2014 los municipios registraron 9,378 clubes de madres, los cuales beneficiaron a 398,919 personas. En este programa, los mayores beneficiarios

---

[4] *https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/304643-midis-el-73-de-los-comedores-populares-del-ambito-del-programa-de-complementacion-alimentaria-se-ha-reactivado-en-todo-el-pais - Consultado 15-11-2021*

[5] *Data remitida por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - Consultado 15-11-2021*

[6] *https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1732149/INFORME_ANUAL_DEL_PVL_007-2019-CG-SOCC.pdf.pdf - Pagina Institucional de Contraloría de la República – 16-11-2021*

fueron quienes viven en Lima Metropolitana (28,2%), en la Sierra Sur (18,5%) y en la Sierra Norte (16,0%)[7].

De igual forma, el Reglamento de la Ley en cuestión, Ley N° 25307, señala que las organizaciones sociales de base (OSB) cuentan con tres órganos de gobierno: la Asamblea General de Asociadas y Asociados, que es el órgano supremo, el Consejo Directivo, que es el órgano ejecutivo, y los demás que la organización establezca en su estatuto[8].

Resalta también que esta es una labor con rostro de mujer, pues integra a muchas de ellas, que van desde los 17 hasta los 70 años aproximadamente. Pero ninguna de recibe algún tipo de remuneración, apoyo o beneficio estatal, sino que, por el contrario, deben enfrentar constantemente al desabastecimiento de alimentos por parte de los entes competentes, lo que genera frustración en la labor de por sí desinteresada que día a día realizan. Ejemplos de la difícil situación mencionada se observan claramente en los siguientes casos de mujeres fuertes y trabajadoras:

Testimonio de dirigentes de Comedores Populares y otras Organizaciones Sociales de Base:

> ***"Señora Leoncia Quispe Tineo (DNI 29464114) de 78 años de edad – Socia activa del Comedor Popular La Merced - departamento Arequipa. Lleva al servicio del comedor más de 40 años y no es beneficiaria de ninguna pensión por parte del Estado"[9].***
>
> ***"Señora Julia Gerónimo Pacheco (DNI 25835855) de 73 años – Presidenta del Comedor Santa Angela Merici – Distrito Carmen de la legua Reynoso. Lleva al servicio del comedor 31 años el comedor y no es beneficiaria de ninguna pensión por parte del Estado".***

---

[7] *https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1399/07.pdf - Consultado 16-11-2021*

[8] *http://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H826314 - Reglamento de la Ley Nº 25307 – Consultado 16-11-2021*

[9] *Entrevista vía zoom – día 20 de noviembre del 2021*

"Señora Judith Cecilia Gutiérrez Miranda (DNI 25481449) de 58 años - Presidenta del Vaso de leche Nuevos Hogares - Primer sector Callao. Lleva al servicio del comedor 15 años y no es beneficiaria de ninguna pensión por parte del Estado".

Estos son solo algunos de los casos de mujeres que se pueden detallar y que, a pesar de realizar una labor importante en nuestro país, no gozan del derecho a una justa y bien merecida pensión. Por ello, esta Ley apunta a un sector de la población que ha sido ignorado por más de 30 años y que hoy, frente a una crisis económica producto de la pandemia, urge de un reconocimiento por parte del Estado.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Conforme con el artículo 76°, inciso 2, literal d) del Reglamento del Congreso de la República, los proyectos de ley "*no pueden incurrir en copia de otros proyectos de ley publicados en el Portal del Congreso. Se entiende que hay copia cuando se ha transcrito la totalidad o parte sustancial del proyecto, con el fin de presentarlo como propio o sin citar la fuente que le sirve de sustento en la exposición de motivos*".

Por lo tanto, es imprescindible investigar sobre antecedentes del trabajo parlamentario referente a proyectos presentados durante los últimos periodos legislativos. En ese sentido, en el actual periodo no se ha identificado ninguno que contenga la misma fórmula legal que la presente propuesta. Asimismo, de la revisión de proyectos de ley presentados en el periodo parlamentario complementario (2020-2021) no se ha identificado ningún proyecto de ley que contenga exactamente la misma fórmula legal. Y de la búsqueda y revisión de proyectos de ley presentados en el periodo parlamentario trunco (2016-2019) tampoco se ha identificado ningún proyecto de ley que contenga una fórmula legal igual a la presente.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú

- Reglamento del Congreso de la República
- Ley N° 25307, Declaran de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno Infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos
- Decreto Supremo que crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" DECRETO SUPREMO Nº 081-2011-PCM

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta guarda estrecha relación y se circunscribe a lo estipulado en la Constitución Política del Perú. Asimismo, se inscribe dentro de los lineamientos II del Acuerdo Nacional, "Equidad y Justicia Social", específicamente la reducción de la pobreza y promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. [10]

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

En la presente propuesta legislativa se ha identificado los siguientes grupos de la sociedad que se verían impactados con dicha modificación:

SECTOR	ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO
a) Socias activas de los comedores populares	**Beneficios:** La presente ley tendrá un impacto positivo, toda vez que restaura derechos de las socias de los comedores populares que se encuentran en situación de extrema pobreza, pues se le brinda un ingreso económico para atender sus necesidades básicas, como la alimentación.

[10] *https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/*

	Adicionalmente, se ha considerado vital que esta propuesta influenciara como un generador de oportunidades económicas para la independencia de las mismas.
b) Beneficiarios	**Beneficios:** La presente norma beneficia de manera indirecta a los usuarios de los mencionados programas sociales y organizaciones de base. Esto porque al contar con un incentivo de carácter económico, se genera una gran probabilidad de que las socias estén mucho más motivadas al momento de realizar sus labores. En ese sentido, los beneficiarios recibirán un servicio de una calidad aún mayor de la que ya reciben, generando así un círculo virtuoso que repercute positivamente en los más necesitados.
c) Entidades públicas	**Beneficios:** La presente norma busca fortalecer el rol del Estado en su calidad defensor de derechos, toda vez que las socias activas de los comedores populares son colaboradoras del Estado, que a lo largo de los años han facilitado la alimentación de los peruanos de bajos recursos económicos en todo el país. **Costo:** La presente propuesta legislativa siendo declarativa no irroga gastos al Estado, debido a que el costo de aprobación no tiene repercusión directa sobre el presupuesto.

EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

En cuanto al objeto de la Ley, cabe tener en consideración que el artículo 11° de la Constitución Política del Perú establece que el Estado garantiza el libre acceso a

prestaciones de salud y a pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa, asimismo, su eficaz funcionamiento.

En el Perú, en términos generales, la doctrina señala que los sistemas de pensiones tienen como objetivo asegurar un ingreso a los ciudadanos cuando ya no estén en edad de trabajar. Por tanto, su fin es proteger a los adultos mayores para que, cuando ya no reciban un salario, no caigan en la indigencia y puedan cubrir sus necesidades.

Adicionalmente a ello, existe el Programa Nacional de Asistencia Solidaria, Pensión 65, creado en el 2011, que tiene un esquema no contributivo en el cual los mayores de 65 años en condición de extrema pobreza pueden recibir una subvención de S/250 de manera bimestral. Para acceder a esta subvención se necesita que cumplan ciertos requisitos que establece la norma.

Dicho esto, se advierte que en los alcances de la propuesta se estaría promoviendo la existencia de un sistema adicional de pensiones, no contributivo, para las socias activas de los comedores populares u otras organizaciones sociales de base, que no está contemplado como un desembolso de partidas especiales en el Proyecto de Presupuesto del Año Fiscal 2022, en específico en el presupuesto asignado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Si bien es cierto que la presente propuesta normativa es de carácter declarativo en cuanto a su construcción jurídica, cabe recordar que las normas declarativas se caracterizan, sobre todo, por carecer de un supuesto de hecho. Es decir, una diferenciación sobresaliente de este tipo de normas es que son dictadas como afirmaciones válidas en sí mismas antes que como hipótesis de un supuesto y su correspondiente efecto[11]. Pese a ello, no significa que no sean obligatorias, sino

[11] https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2018/02/An%C3%A1lisis-jur%C3%ADdico-a-la-Ley-30723-que-fomenta-carreteras-en-la-Amazon%C3%ADa-de-Ucayali.pdf

que mantienen su vigencia y obligatoriedad en tanto guardan una particularidad esencial: "si bien requieren de actos administrativos posteriores para cumplir con los objetivos de interés público que justificaron su aprobación, estas normas sí generan algunos efectos inmediatos"[12]. En ese sentido, por ejemplo, una declaración de necesidad o público interés es uno de los requisitos que el artículo 70° de la Constitución considera a fin de realizar actos como la expropiación, ya que, si bien la sola promulgación de la ley es insuficiente para que algo como ello se materialice, sí se constituye como la base y el paso previo obligatorio para que se realice. Por tanto, queda en evidencia que este tipo de normas no solo activan una cadena de procedimientos posteriores, sino que además constituyen mandatos al Poder Ejecutivo para que este priorice la ejecución de lo dispuesto, ante la imposibilidad constitucional de un legislador para realizarlo.

Por último, es preciso mencionar que, de acuerdo con la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, cualquier modificación que afecte al régimen pensionario debe apegarse indefectiblemente al criterio de sostenibilidad financiera. Este criterio se entiende, por un lado, como "un requisito de procedimiento para la aprobación de normas que modifiquen los regímenes pensionarios y, de otro, como una exigencia de fondo sobre el contenido y alcances de tales normas"[13], lo cual debe tenerse en cuenta aun cuando se trate de una norma declarativa.

[12] Ibid.
[13] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2021/00016-2020-AI.pdf