



PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

PROYECTO DE LEY QUE FORMALIZA Y FORTALECE LAS OLLAS COMUNES DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN POBLACIONES VULNERABLES.

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del legislador **PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA**, con la facultad prevista en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con el artículo 22 inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente Ley:



LEY QUE FORMALIZA LA ORGANIZACIÓN DE OLLAS COMUNES DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN POBLACIONES VULNERABLES

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto beneficiar a las poblaciones vulnerables, de pobreza y extrema pobreza, mediante la formalización de la organización de ollas comunes.

Artículo 2°. Entidades Responsables

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y el Ministerio de Salud a través de sus órganos competentes coordinará con los gobiernos locales para la formalización, certificación y monitoreo de las organizaciones de ollas comunes de lucha contra el hambre, incluyendo en el registro único de organizaciones sociales.

Artículo 3°. Certificación alimentaria

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en coordinación con el Ministerio de Salud, dispondrá el monitoreo y orientación respecto a la certificación de alimentos, valor proteico, energético del abastecimiento de productos saludables, a fin de combatir la anemia y la desnutrición crónica infantil.

Artículo 4°. Comité de vigilancia

Para la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios alimentarios de las ollas comunes, se constituirá comité de vigilancia que deberá estar integrado por un representante del gobierno local, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y de la olla común.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo mediante decreto supremo dictara las normas reglamentarias y complementarias correspondientes en el plazo de 30 días contados de la publicación.

Primera. - Derogatoria

Deróguense y modifíquense las normas que se opongan a la presente Ley.

Lima, setiembre 2021.

WILSON SOTO PALACIOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

JUAN CARLOS MORI CELIS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

José Alberto Arriola Tueros
Congresista de la República

PATY CHIRINDOS

CARLOS CEDRERO MADARIAGA
VOCERO.

Madame Portero Lopez
Mer Kennedy

ALVA ROSAS
ROSSELLI AMAR



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** de **setiembre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 170** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La iniciativa legislativa pretende formalizar y reconocer las ollas comunes que vienen entregando alimentos de forma diaria a personas vulnerables que se encuentran en condición de pobreza y extrema pobreza, la formalización se realizara a través del reconocimiento y registro por el gobierno local, el cual informara al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y Ministerio de Salud, generándose una base de datos y saber con exactitud el número o cantidad de ollas comunes, que son creados a iniciativa de los vecinos (as), a consecuencia de la carencia de alimentos en los hogares, y para el mejor desarrollo y entrega de alimentos se crea el Comité de Vigilancia con funciones fiscalizadoras en la recepción y entrega de alimentos.

Derecho a la Alimentación

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización Mundial de la Salud – ONU, en su Comentario General 12, entiende que el derecho a la alimentación es inseparable de la dignidad humana y es una precondition necesaria para el disfrute de otros derechos humanos. Asimismo, define que 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. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole"

El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende los siguientes elementos:

- La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

En ese sentido, el concepto de derecho a la alimentación, tal como lo entiende el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Comentario General 12 se define por la sostenibilidad de la prestación alimentaria, la disponibilidad y la accesibilidad a los medios alimentarios, la adecuación de dichos medios para satisfacer las necesidades alimentarias de

sus titulares, y la progresividad en el cumplimiento de la prestación por parte del Estado.

David Bilchitz, Poverty and fundamental Rights, The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights, Oxford University Press, Oxford 2007. Señala que el derecho social fundamental a la alimentación lo constituye el derecho a una alimentación de subsistencia. Dicho derecho viene a ser una obligación de cumplimiento incondicionado para el Estado, ya que representa el grado mínimo de provisión alimentaria que un ciudadano, que se encuentre en una situación de vulnerabilidad que le impida poder brindársela por sí mismo, debe tener garantizada para verse libre de padecer hambre y mantener sus funciones corporales. Sin tal nivel mínimo de provisión, los ciudadanos no podrían tener una existencia digna y no estarían en posibilidad de gozar sus demás derechos fundamentales.

El primer paso en la realización de los derechos socioeconómicos es garantizar aquellos que se encuentran en peor situación y sean los vulnerables en la sociedad suficiente alimentación para hacer posible que ellos se vean libres de amenazas a su supervivencia.

La alimentación de subsistencia no solo implica poner a disposición de las personas en estado de vulnerabilidad los alimentos que contengan el número de calorías, proteínas y demás nutrientes que les permitan mantener su funcionalidad corporal; sino que también implica hacer accesibles dichos alimentos a quienes los necesiten, garantizando la permanencia y sostenibilidad de las vías que así lo permitan.

II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

La Ley General de Salud, Ley N° 26842, en el artículo 10°, menciona el derecho de toda persona a recibir una alimentación sana y suficiente para cubrir sus necesidades biológicas, para lo cual el Estado brindará atención a través de programas de nutrición y asistencia alimentaria, especialmente al niño, la madre gestante y lactante, al adolescente y al anciano en situación de abandono.

El Código de los Niños y Adolescentes, Ley N° 27337, señala en el su artículo 21°, corresponde al Estado desarrollar los programas necesarios para combatir la malnutrición, priorizando a los niños y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles y a las adolescentes madres durante los periodos de gestación y lactancia.

La Ley de Inocuidad de los Alimentos, emitida por Decreto Legislativo N° 1062, tiene el objetivo de garantizar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano a fin de proteger la vida y la salud de las personas y respetar el derecho a la alimentación saludable y segura, para lo cual establece una serie de principios como el de la precaución o cautela, decisiones basadas en evidencia científica. Cabe decir que esta ley tiene un enfoque dirigido a asegurar la inocuidad de los alimentos de consumo interno y de exportación como condición

indispensable para la competitividad, y a favorecer el libre comercio evitando obstáculos innecesarios en el intercambio comercial.

Por Sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente N° 01470-2016-PHC/TC, respecto a la alimentación de subsistencia, delimita el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la alimentación y la forma o grado en que puede ser cumplido progresivamente, analizando en tres umbrales de Alimentación de subsistencia, de políticas programáticas de complementación alimentaria y de satisfacción de fines individuales en materia alimentaria.

Conforme a su fundamento 41 concluye que "La concretización del derecho social fundamental a la alimentación es progresiva en tanto se desarrolla en función a umbrales de satisfacción, a la vez reconoce una obligación incondicional mínima del Estado en asegurar la provisión y acceso a alimentos que evitan padecer hambre a sus titulares y garantizan la funcionalidad corporal de los mismos".

Mediante Resolución Ministerial N° 383-2020-MINSA, aprueba el Documento Técnico de orientaciones sobre condiciones sanitarias mínimas para preparar alimentos en "Olla Común" en situaciones de emergencia sanitaria, con la finalidad de contribuir con la salud de la población que accede a alimentos elaborados o preparados culinariamente en "Olla Común", orientando las condiciones sanitarias mínimas en la preparación que llega a la población, en situaciones de emergencia sanitaria como pandemias, epidemias, desastres naturales y otras situaciones que ponen en riesgo la inocuidad de los alimentos.

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

En el Perú, al igual que en el resto de los países de América Latina y el Caribe, el surgimiento de ollas comunes u ollas populares, como también se las conoce, es un proceso que acompaña tanto a las crisis económicas como a las luchas sindicales, sociales y políticas. Desde la década de 1960 y 1970, muchas huelgas obreras tuvieron a las ollas comunes como un espacio permanente que acompañó las movilizaciones para garantizar el alimento de las y los movilizadas.

En países del cono sur como Uruguay, Argentina y Chile, las ollas o comedores populares aparecieron como una forma de resistencia a las dictaduras militares durante la década de 1980 y acompañaron el movimiento político y social que desembocó en el fin de las dictaduras y la reapertura democrática.

En Argentina, con la crisis económica de 2002, paralelamente a la declaración de emergencia alimentaria, se activaron miles de ollas y comedores populares; en Uruguay, se identificaron 687 ollas populares en todo el País. Y con la llegada del COVID-19, las ollas populares resurgieron en Uruguay y en Chile. En Ecuador, mediante el Circulo de hambre cero – Comedores comunitarios, cuenta con aval de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO).

En Perú, las ollas comunes tienen un origen similar, “después de las medidas de ajuste decretadas por el gobierno de Fujimori, en agosto de 1990, hubo dos tipos de reacción. Por un lado, se multiplicaron las ollas comunes en todos los barrios pobres y, por otro, se incrementó notablemente la demanda por comida en los comedores que ya operaban desde tiempo atrás”. El impacto que tuvo el alza de los precios llevó a que muchas peruanas y peruanos buscaran soluciones colectivas para poder alimentarse y alimentar a sus familias. Con el paso de los años, muchas ollas comunes se consolidaron en comedores populares, algunos de los cuales continúan hasta hoy organizados como comedores autogestionarios.

En el 2017, luego del fenómeno El Niño Costero, las ollas comunes volvieron a organizarse y jugaron un papel muy importante en la preparación de alimentos en las provincias del norte del Perú que fueron severamente afectadas. Un informe publicado por la Red Humanitaria Nacional, que nuclea a diversas organizaciones que trabajan frente a desastres, identificó que “el INDECI informó que aproximadamente 130 000 personas son el foco de atención para la ayuda alimentaria durante los meses de junio y julio, siendo estas las consideradas en una inseguridad alimentaria más grave, y que están siendo atendidos a través de ollas comunes de Emergencia”.

Desde el inicio de la cuarentena comenzaron a funcionar ollas comunes en las barriadas populares y en los asentamientos humanos de los distritos en los que vive la mayor parte de la población empobrecida y vulnerable de Lima. Considerando datos del 2018, a nivel nacional, en unos 713 distritos (38 % del total del país), la pobreza monetaria afectaba al 40 % o más de la población, lo que equivale a unos 4 millones de personas. En unos 719 (38 %) distritos, la pobreza monetaria se encontraba entre el 20 % y el 40 %, lo que representa poco más de 7.5 millones de personas. De los 43 distritos de Lima Metropolitana, Pucusana es el que presenta mayores niveles de pobreza monetaria, seguido de Puente Piedra, Santa Rosa, Independencia, Villa El Salvador, Pachacamac, Ancón, Punta Hermosa, Carabayllo, Lurín, Lurigancho, San Juan de Lurigancho, Cieneguilla, Ate y Villa María del Triunfo (INEI, 2020). Y ya sabemos que la pobreza monetaria esconde a la pobreza multidimensional que muestra no solo la extensión sino también la profundidad de la situación pobreza que atraviesan decenas de miles de peruanas y peruanos.

Pocas semanas después de declarado el confinamiento obligatorio, las banderas blancas se transformaron en un símbolo, en un llamado de atención permanente que nos recuerda la gravedad de la emergencia alimentaria. Para mayo, ya existían centenares de ollas comunes que funcionaban en forma independiente y sin coordinar sus acciones entre sí, ni con otras organizaciones. Las ollas comunes se encuentran en territorios que carecen de la seguridad jurídica de sus ocupaciones, no tienen servicios básicos, tienen viviendas precarias y, en muchos casos, no cuentan siquiera con vías de acceso. Donde están las ollas, no está presente el Estado, pero sí la solidaridad, la organización y la lucha popular.

El problema de ollas comunes se encontraba dispersas y carecían de un marco legal que las reconociese, el apoyo del Gobierno demoró en llegar. A lo largo del año 2020, su principal fuente de alimentos fueron las donaciones por parte de empresas, iglesias, ONG, la MML y población solidaria. Sin embargo, con el paso del tiempo, las donaciones son cada vez más reducidos, limitando así la capacidad de las ollas comunes de alimentar a sus comunidades.

Cumpliendo un papel importante y trascendental las mujeres de las ollas comunes quienes reparten su tiempo entre el cuidado de sus propios hijos y el trabajo voluntario de cocinar para cientos de vecinos. No es sólo una cuestión de solidaridad, sino algo mucho más elemental: la convicción de que sin su labor varias personas no tendrían cómo sobrevivir.

Mediante Ley N° 31126 Ley que modifica la Ley 27, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del ministerio de desarrollo e inclusión social, para ampliar el apoyo o atención alimentaria temporal ante desastres naturales o emergencia sanitaria y optimizar la labor de los comedores populares. Incorpora para los Gobiernos Locales Registrar, organizar, administrar y ejecutar iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria, con participación de la población. Y para el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Brindar asistencia técnica a los gobiernos locales en el registro, organización, administración y ejecución de iniciativas ciudadanas de apoyo alimentario temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria, con participación de la población.

Motivo por el cual la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante acuerdo del Consejo, recomienda elaborar una base de datos y registros de las ollas comunes implementadas en Lima Metropolitana con el fin de identificar y canalizar de forma oportuna la ayuda humanitaria correspondiente. De igual forma se replicó en los demás Gobiernos Locales a nivel nacional.

La pandemia del coronavirus desnudó las carencias de millones de familias peruanas y propagó la instalación de cocinas colectivas como alternativa de subsistencia existen aproximadamente 1.858 ollas comunes para preparar los alimentos, que dan al menos una comida al día a más de 238 mil ciudadanos, en los asentamientos humanos más humildes de Lima Metropolitana y Callao, aunque el número podría ser mucho mayor debido a la dificultad de rastreo.

Según diario la Republica del Sur (14/02/2021), reporto que en Arequipa hay 200 ollas comunes de lucha contra el hambre iniciativas presididas por mujeres. En su oportunidad el Gobierno Regional de Arequipa, señalo que existen 100 ollas comunes en los distintos distritos y estimándose que haya más organizaciones que van siendo registradas por la Gerencia de Desarrollo e Inclusión Social y no serán ignorados. Apreciándose cantidades distintas de las ollas comunes, siendo necesario su registro.

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS, a través del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y en coordinación con los gobiernos locales, destino alimentos a ollas comunes de Lima Metropolitana y Callao, de la

Amazonía, y de las comunidades indígenas que pertenecen a Cusco, Junín, Puno, Arequipa, Áncash, Ayacucho, Cajamarca, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Provincias, Loreto, Piura y Tacna. Asimismo, en Ica, Tumbes, Piura, Moquegua, Madre de Dios, Ucayali, Apurímac, Ancash, Huancavelica, Huánuco y Pasco.

Respecto a la cantidad de Ollas Comunes a nivel nacional solo se tiene una aproximación a la cantidad, siendo necesario crear el Registro nacional de Ollas Comunes, debiendo construirse a base de los datos que se tiene los Gobiernos Locales, y centralizar o administrados por el Ministerio de desarrollo e Inclusión Social.

Con la finalidad de brindar un servicio adecuada de alimentación, los Gobiernos Locales, incluirán capacitación a los integrantes de las Ollas Comunes, en el Plan Anual de Capacitaciones, en temas de organización y manipulación de alimentos de primera necesidad y entre otros, en coordinación con las Unidades Ejecutoras del Ministerio de Salud, GERESA, DIRIS, DIRESA, Redes de Salud.

IV. IMPACTO EN LA LEGISLACION NACIONAL

La propuesta legislativa no contraviene la Constitución Política del Perú, por el contrario, lo complementa para garantizar el derecho a la alimentación de dar vigencia y garantizar la continuidad de las Ollas comunes, que viene prestando servicio a la población más necesitada y vulnerable, que a consecuencia de la pandemia del Covid-19, se expandió su creación y vienen funcionando en condición de temporalidad establecidos por Ley.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El proyecto de ley, no genera gasto al erario nacional, debido a que su implementación sería asumida por las instituciones competentes con cargo a su presupuesto institucional y por tratarse de una legislación de formalización de las Ollas Comunes, que vienen prestando servicio alimentario a la población más necesitada y vulnerable de los sectores pobres y extrema pobreza en el país.

VI. VINCULACION CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa, se encuentra en armonía con la Política 15: Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición, en concordancia con los objetivos 1, 2 y 6. Desarrollo sostenible de poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Y garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Garantizando las modalidades de consumo y producción sostenible.