959/2017-CR

- Inclusión Social

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
10 OCT 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora:...12:50...

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

OFICIO Nº 263 -2017 –PR

Lima, 10 de octubre de 2017

Señor
LUIS GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que promueve a los Comedores Populares como Unidades Productivas. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. La Ley señala en su artículo 1, que tiene como finalidad promover a los comedores populares como unidades productivas, en especialidades adecuadas a los beneficiarios de cada región del país, a fin de fomentar el trabajo productivo de sus beneficiarios. Sin embargo, cuando la Ley se refiere a los "comedores populares", no delimita éstos dentro de los comedores populares reconocidos por el Gobierno Local en el marco de la gestión del Programa de Complementación Alimentaria, por lo que, en aplicación del artículo 12 y la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS tendría la responsabilidad de recibir la información de los gobiernos locales y de informar sobre la aplicación de la Ley, respecto de comedores populares que actualmente no se encuentran dentro del marco del referido Programa.

2. En el artículo 2 de la Ley se señala que la población objetivo estará conformada por beneficiarios, especialmente madres de familia y mujeres que operan en los comedores populares, asimismo las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad; mientras que el artículo 6 de la misma Ley menciona que las capacitaciones están destinadas a favor de las unidades productivas de los comedores populares, así como a la población de la zona donde ésta se ubica.

   Por lo tanto, no queda claro si cualquier persona que viva en una zona donde existe un comedor popular, solo por el hecho de vivir en la misma, formará parte de la población objetivo, de manera independiente a su estado de vulnerabilidad o condición de usuario del comedor popular.

   Por otra parte, se aprecia una falta de concordancia entre el término "beneficiarios" usado en la Ley, y el término "usuarios" recogido en la normativa vigente relacionada al Programa de Complementación Alimentaria.

3. En el artículo 6 de la Ley se señala que el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de las personas participantes de las Unidades Productivas, así como la población de la zona, se desarrollan a través de talleres y según las especialidades productivas de cada región. Sin embargo, la Ley no señala qué sector o nivel de gobierno estará a cargo de las actividades de capacitación señaladas. Al respecto se debe tener en cuenta, que de acuerdo con el artículo 70 del Texto Único Ordenado e la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la competencia debe ser asignada mediante una Ley.

Si bien en la norma se señala que los gobiernos locales suscriben convenios de cooperación para que los comedores populares reciban asistencia técnica, se observa que la "capacitación" y la "asistencia técnica" no son sinónimos, sino más bien conceptos que, en este contexto, serían complementarios.

4. El artículo 9 de la Ley sostiene que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, así como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS y cualquier otra entidad pública deberán coordinar para que los servicios o programas del Estado vinculados a la productividad, micro emprendimiento, garantía de derechos e inclusión social focalicen la prestación de sus servicios a favor de las personas beneficiarias. Al respecto, consideramos que esta medida modifica los criterios de focalización de dichos programas, incorporando entre su población objetivo a las personas que brindan y/o reciben apoyo alimentario en los comedores populares.

   Al respecto, es preciso señalar que ya existen criterios de focalización y/o priorización para los programas antes mencionados, los cuales son estrictamente técnicos. Por lo tanto, si las personas que brindan y/o reciben el apoyo alimentario en el comedor popular cumplen con dichos criterios, pueden formar parte de su población objetivo, caso contrario no solo se contravienen los criterios técnicos de focalización y/o priorización, sino también se generarían costos para la ampliación e dichos programas.

   Cabe señalar, que existen programas vinculados a la productividad, micro emprendimiento, garantía de derechos e inclusión social (Trabaja Perú, Cuna Más, entre otros), que siguen la estrategia de gestión pública denominada Presupuesto por Resultados, la cual vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, dispuesta en el artículo 79 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Por lo tanto, la implementación de la Ley al modificar los criterios de focalización diseñados en los Programas Presupuestales, contravendría dicha norma y el funcionamiento y operatividad de los programas.

   A su vez, el artículo 11 de la Ley establece la obligación de las entidades del Estado que prestan servicios o tienen programas sociales como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS, de considerar en sus protocolos de actuación las acciones de coordinación y articulación con los comedores populares prevista en el artículo 9, a fin de promoverlos como unidades productivas.

   Tal como está redactado dicho artículo 11, el MIDIS deberá modificar los protocolos de actuación de sus programas sociales, incluso de aquellos que no tienen competencia o relación con los comedores populares, o con los fines que la norma propone; desnaturalizándolos y yendo más allá de sus competencias.

   En ese orden de ideas, consideramos que los artículos 9 y 11 de la Ley, tal como están redactados, excederían las competencias propias del Congreso, asumiendo competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, como el diseño de las políticas nacionales y la creación y regulación de los Programas, tal como se encuentra establecido por el numeral 1 del artículo 4 y el artículo 38 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; pues la Ley estaría modificando las funciones y operatividad de programas sociales que responden a una política nacional, que exclusivamente es diseñada por el Poder Ejecutivo; por lo que sería inconstitucional,

al afectar el principio de separación de poderes, recogido por la Constitución Política del Perú en su artículo 43.

Asimismo, la Ley al incluir competencias no establecidas en los Programas Sociales, acarrearía que éstos tengan que incurrir en gastos adicionales a fin de cumplir con funciones que en un inicio no le fueron encomendadas, por lo que la propuesta no se encontraría acorde con los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú, al contravenirse el Principio de Equilibrio Presupuestal y la norma que señala que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

5. En los artículos 6, 7 y 8 de la Ley materia de análisis, se advierte que se hace una referencia expresa a términos o conceptos propios del ordenamiento jurídico laboral, que regula las relaciones de trabajo propiamente dichas, tales como "capacitación y convenios", "promoción del trabajo productivo", "constancia de labores en el comedor popular"; las mismas que tampoco se encuentran definidas en el artículo 3 de la citada Ley.

   Así pues, de las disposiciones señaladas en la Ley materia de análisis, no queda claro el tipo de vinculación o relación de los beneficiarios en las unidades productivas de los comedores populares, especialmente de las madres de familia y mujeres que operan desde ellos; más aún, cuando en el artículo 8 se señala expresamente que los gobiernos locales tendrá la potestad de emitir una "constancia que acredite el tiempo y las labores ejercidas por los beneficiarios en el comedor popular", y luego precisa que dicho documento "no acredita un vínculo laboral" sino, únicamente, la experiencia ocupacional para la postulación de un puesto laboral en el sector público y privado.

   Sobre el particular, se debe tener en cuenta que no toda prestación personal es de carácter laboral, puesto que para que exista una relación laboral o de trabajo válida deben evidenciarse –complementariamente– sus tres elementos esenciales: i) la existencia de una prestación personal de servicios; ii) la subordinación; y, iii) la remuneración. Entonces, de la redacción de los artículos 6, 7 y 8 antes mencionados, se desprende que no queda claro el tipo de vinculación o relación de los beneficiarios en las unidades productivas de los comedores populares, especialmente de las madres de familia y mujeres que operan desde ellos; más aun cuando en el artículo 8 se señala expresamente que los gobiernos locales tendrá la potestad de emitir una "constancia que acredite el tiempo y las labores ejercidas por los beneficiarios en el comedor popular", y luego precisa que dicho documento "no acredita un vínculo laboral" sino, únicamente, la experiencia ocupacional para la postulación de un puesto laboral en el sector público y privado.

6. Por otra parte, si bien no ha quedado claro el tipo de relación en la prestación de los asociados y beneficiarios en las unidades productivas de los comedores populares, conforme a la lectura y análisis de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley materia de análisis, se observa el artículo 10, en el sentido de que no se aprecia con claridad el marco de competencia o participación en los servicios o programas relacionados al trabajo y promoción del empleo.

   Al respecto, es menester indicar que, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es el organismo rector en materia de trabajo y promoción del empleo y ejerce competencia exclusiva y excluyente respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional. Así, conforme al artículo 8 de la Ley N° 29381, tiene, entre otras

funciones compartidas con los gobiernos regionales y locales, promover el empleo digno y productivo y la inserción en el mercado de trabajo en un marco de igualdad de oportunidades, especialmente para los grupos vulnerables de la población, mediante la definición de planes, estrategias, programas y proyectos nacionales; así como, el de realizar las acciones para la especialización, formación y capacitación del personal inspectivo en los ámbitos nacional y regional.

7. Cabe señalar que los aspectos operativos de la implementación del componente productivo en los comedores populares, en lo que respecta a la capacitación, entre otros aspectos a favor de los beneficiarios de las actividades productivas, irrogaría gasto al Estado, lo cual contraviene lo previsto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, debido a que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.

8. La Ley pretende convertir a las mujeres que se encargan de operar comedores populares en potenciales proveedoras de los insumos empleados para la preparación de los alimentos, lo cual desvirtúa la naturaleza y los fines del comedor popular; es decir, en lugar de mejorar las condiciones de acceso a la alimentación de las personas con bajos recursos y vulnerabilidad, las mujeres encargadas de operar los comedores populares tendrían por objetivo maximizar beneficios, lo cual podría poner en riesgo la calidad y entrega adecuada de los alimentos.

   Asimismo, no se explica cómo al convertir a los comedores populares en proveedores de los insumos que ellos mismos empleen, se garantiza el beneficio de los usuarios de los comedores populares; es decir, los usuarios de los comedores populares podrían ser indirectamente beneficiados solo si los insumos provistos por las mujeres de los comedores populares fuesen superiores en calidad y contenido nutricional de los que son provistos, actualmente, por los productores locales; sin embargo, la ley no garantiza que con su implementación, se vaya a tener dicho impacto en nutrición o salud.

   Adicionalmente, cabe resaltar, que no se ha sustentado cómo y quién va a financiar lo siguiente: i) el tránsito de los comedores populares a unidades de producción; ii) la generación de insumos en condiciones adecuadas, con el contenido nutricional requerido y en la periodicidad requerida por los comedores populares, y en particular; iii) si el Estado será el comprador natural de los insumos generados por los comedores populares, los cuales luego serán para la preparación de alimentos.

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

Atentamente,

PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República

MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ
Presidenta del Consejo de Ministros

959/2017-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, 11 de OCTUBRE de 2017

Pase a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROMUEVE A LOS COMEDORES POPULARES COMO UNIDADES PRODUCTIVAS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como finalidad promover a los comedores populares como unidades productivas, en especialidades adecuadas a los beneficiarios de cada región del país, a fin de fomentar el trabajo productivo de sus beneficiarios, especialmente madres de familia y mujeres que operan desde ellos.

Artículo 2. Población objetivo

La población objetivo está conformada por beneficiarios, especialmente madres de familia y mujeres que operan en los comedores populares, asimismo las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad.

Artículo 3. Definiciones

Para los efectos de la presente ley se entiende por:

a) Unidades productivas: Comedores populares que generan productos y/o servicios para la generación de empleo.

b) Centros de atención: Comedores populares conformados por personas, que tienen como actividad principal la preparación de alimentos y el apoyo social a los que hace referencia el artículo 1 de la Ley 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 y su reglamento.

c) Gobiernos locales: Municipalidades provinciales y distritales a las cuales se les ha transferido el Programa de Complementación Alimentaria.

***Artículo 4*. Organización**

La organización de las unidades productivas de los comedores populares se rige de acuerdo a la organización de los centros de atención y su normativa aplicable; así como sus respectivos reglamentos.

***Artículo 5*. Funcionamiento**

Las unidades productivas de los comedores populares operan y se gestionan en cada comedor popular o centro de atención, que se rigen según su normativa aplicable y reglamentos correspondientes.

***Artículo 6*. Capacitación y convenios**

El desarrollo y fortalecimiento de capacidades se desarrollan a través de talleres y según las especialidades productivas propias de cada región. Las capacitaciones están destinadas a favor de las unidades productivas de los comedores populares; así como, a la población de la zona donde ésta se ubica, permitiendo la adquisición de conocimientos y desarrollo de capacidades.

Los gobiernos locales suscriben convenios de cooperación en favor de los comedores populares ubicados en su jurisdicción con el objeto de que reciban asistencia técnica. La asistencia está preferentemente orientada a la incorporación de criterios técnicos para la gestión y sostenibilidad de los comedores populares, así como la capacitación para el empleo y el emprendimiento de los asociados y beneficiarios. La oficina pertinente del gobierno local emitirá una constancia que acredite el tiempo y las labores ejercidas en favor del comedor popular.

***Artículo 7*. Promoción del trabajo productivo**

Las unidades productivas de los comedores populares se desarrollan en horarios complementarios a las actividades realizadas por los comedores y/o centros de atención, que permitan promover el trabajo productivo de los beneficiarios, especialmente madres de familia y mujeres que operan en ellos.

***Artículo 8*. Constancia de labores en el comedor popular**

La oficina pertinente del gobierno local emitirá una constancia que acredite el tiempo y las labores ejercidas por los beneficiarios en el comedor popular. Dicho

documento, no acredita un vínculo laboral, únicamente tendrá los efectos de una constancia de oficio y experiencia ocupacional para la postulación de un puesto laboral en el sector público o privado.

<u>Artículo 9</u>. Fortalecimiento de los comedores populares

Los gobiernos regionales y locales, así como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y cualquier otra entidad pública, en el marco de sus competencias, coordinan y articulan con los comedores populares para que los servicios o programas del Estado vinculados a la productividad, el microemprendimiento, garantía de derechos e inclusión social, focalicen de manera idónea la prestación de sus servicios a favor de las personas beneficiarias.

<u>Artículo 10</u>. Servicios o programas del Estado vinculados a la presente ley

Los servicios o programas del Estado de los tres niveles de gobierno vinculados a la presente ley son los relativos al desarrollo e inclusión social; trabajo y promoción del empleo; la prevención y protección de derechos de los adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, las niñas, niños y adolescentes y demás poblaciones vulnerables; salud y nutrición; vivienda; educación; microemprendimiento y producción; acceso a la justicia; otros determinados reglamentariamente.

<u>Artículo 11</u>. Responsabilidades de las entidades prestadoras de servicios

Las entidades del Estado que prestan servicios o tienen los programas previstos en el artículo 10, consideran en sus protocolos de actuación las acciones de coordinación y articulación prevista en el artículo 9 de la presente ley, con el objeto de promover a los comedores populares como unidades productivas.

<u>Artículo 12</u>. Informe de cumplimiento

Los gobiernos locales informan al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en el primer trimestre de cada año sobre las acciones adoptadas para el cumplimiento de la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, previa consulta con las organizaciones de los Comedores Populares, reglamenta la presente ley en el plazo de sesenta días hábiles contados desde su publicación.

SEGUNDA. Informe a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social informa en el segundo trimestre de cada año a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad y a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado sobre las acciones realizadas para el cumplimiento de la presente ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiún días del mes de setiembre de dos mil diecisiete.

LUIS GALARRETA VELARDE
Presidente del Congreso de la República

MARIO MANTILLA MEDINA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

9