Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones formuladas por el presidente de la República a la Autógrafa de la ley que modifica la Ley 27972, 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 (Proyectos de Ley 3803/2018-CR, 5169/2020-CR y 5549/2020-CR).

COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD
Período Anual de Sesiones 2020-2021

Señor presidente:

Ha ingresado a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, el Oficio Nº 045-2021-PR, el 19 de enero de 2021 mediante el cual el Poder Ejecutivo, en uso de las atribuciones previstas en el artículo 108º de la Constitución Política del Perú, alcanza las observaciones formuladas por el Presidente de la República a la Autógrafa de "Ley que modifica la Ley 27972, 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" (Proyectos de Ley 3803/2018-CR, 5169/2020-CR y 5549/2020-CR); derivado a la Comisión con fecha 19 de enero de 2021.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes.

Los Proyectos de Ley 3803/2018-CR, 5169/2020-CR y 5549/2020-CR, materia de la autógrafa, fue decretada a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad para su estudio y dictamen.

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Periodo Anual de Sesiones 2020-2021, en la DÉCIMA PRIMERA SESIÓN ORDINARIA celebrada el 20 de julio de 2020, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, con la dispensa del trámite de sanción del acta, acordó por UNANIMIDAD de los presentes, aprobar el dictamen recaído en el PROYECTO LEGISLATIVO con el texto sustitutorio que forma parte del presente. Votaron a favor los señores congresistas: VÁSQUEZ CHUQUILIN MIRTHA ESTHER, AYASTA DE DÍAZ RITA ELENA, BAJONERO OLIVAS WILMER SOLIS, CAYLLAHUA BARRIENTOS WILMER, FERNÁNDEZ FLOREZ MATILDE, GALLARDO BECERRA MARÍA MARTINA, LOZANO INOSTROZA ALEXANDER, QUISPE SÚAREZ MARIO JAVIER, RETAMOZO LEZAMA MARÍA CRISTINA, LLAULLI ROMERO FREDDY (por el TROYES DELGADO HANS), FABIÁN DÍAS YESSY NÉLIDA (por el congresista NOVOA CRUZADO ANTHONY RENSON), PÉREZ ESPÍRITU LUSMILA (por la congresista SANTILLANA PAREDES ROBERTINA)

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones formuladas por el presidente de la República a la Autógrafa de la ley que modifica la Ley 27972, 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 (Proyectos de Ley 3803/2018-CR, 5169/2020-CR y 5549/2020-CR).

y NÚÑEZ SALAS JOSÉ ANTONIO (por la CONGRESISTA PALOMINO SAAVEDRA ANGÉLICA MARÍA).

En la sesión del Pleno del Congreso de la República realizada el 10 de diciembre de 2020 se debatió el dictamen. Puesto al voto, el dictamen presentado por el presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad fue aprobado con 118 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones. En la misma sesión plenaria se produjo la exoneración de la segunda votación con 118 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones.

La autógrafa de Ley fue remitida a Palacio de Gobierno el 23 de diciembre de 2020. El 19 de enero de 2021, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 108 de la Constitución, el presidente de la República formuló observaciones a la Autógrafa de ley.

Las observaciones materia del presente dictamen han sido remitidas a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, que conforme al segundo párrafo del artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República tiene la calidad de Comisión Principal. De conformidad con el Acuerdo del Consejo Directivo 80-2003-2004/CONSEJO-CR, del 16 de setiembre de 2003, sobre las formas alternativas de pronunciamiento que las Comisiones pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso de la República, la Comisión puede pronunciarse con arreglo a las alternativas siguientes:

- Allanamiento: Cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que, sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.
- Insistencia: Cuando la Comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.
- Nuevo proyecto: Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la Comisión incorpora al texto originario de la autógrafa observada nuevas normas

o disposiciones, por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo.

II. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA

La Autógrafa de Ley tiene como objeto modificar la Ley 27972, 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.

Así también la Autógrafa incorpora los numerales 1.8 y 2.13 al artículo 84, así como los literales "j" y "k" al numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, precisando funciones específicas exclusivas a las municipalidades provinciales y distritales referidas a 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; así como funciones exclusivas para el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de 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.

Igualmente, la Autógrafa establece una Primera Disposición Complementaria Final, que declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para optimizar la labor y atención alimentaria que brindan los comedores populares, así como las ollas comunes y otras iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal que se generen en el marco de la presente ley, reconociendo su aporte como principales organizaciones de base y de emprendimiento ante la crisis social y económica generada por el COVID-19 en el país.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Marco nacional

a) Constitución Política de 1993

*Artículo 1º. La defensa de la persona humana y el **respeto de su dignidad** son el fin supremo de la sociedad y del Estado.*

(…)

Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(…)

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, ***social*** *y cultural de la Nación.*

b) Ley 25307, 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.

c) Ley 27731, Ley que regula la participación de los Clubes de Madres y Comedores Populares Autogestionarios en los Programas de Apoyo Alimentario

d) Ley 30790, Ley que promueve a los comedores populares como unidades de emprendimiento para la producción.

e) Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.

f) Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

g) Ley 29792, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

h) Decreto Legislativo 1472, Decreto Legislativo que faculta al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad.

i) Decreto de Urgencia 057-2020, que dicta medidas complementarias para los gobiernos regionales y los gobiernos locales en el marco de la atención de la emergencia sanitaria por los efectos del coronavirus (covid-19) y dicta otras disposiciones

j) Decreto Supremo 008-2020-SA que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19.

k) Decreto Supremo 041-2002-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley 25307.

l) Decreto Supremo 041-2010-PCM, que modifica el Decreto Supremo 041-2002-PCM, Reglamento de la Ley 25307.

m) Decreto Supremo 002-2014-MIMP, Reglamento de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.

n) Decreto Supremo N° 007-2019-MIDIS, Aprueban el Reglamento de la Ley N° 30790, Ley que promueve a los comedores populares como unidades de emprendimiento para la producción.

o) Resolución Ministerial Nº 087-2020-MIDIS, publicada el 17 de mayo, el sector aprobó la Guía Nº 001-2020-MIDIS "Lineamientos de Gestión para el Almacenamiento y Atención de Comedores del PCA durante y después de la Emergencia Sanitaria para prevenir la propagación del covid-19".

3.2 Marco Internacional

a) Declaración Universal de Derechos Humanos la Declaración fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948.

b) Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

IV. CONTENIDO DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PODER EJECUTIVO

Mediante Oficio 045-2021-PR, de fecha 19 de enero de 2021, el presidente de la República, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 108 de la Constitución Política, ha planteado observaciones a los dos artículos y la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa enviada por el Congreso de la República, y que ha desarrollado en nueve puntos que ha numerado y se explican en los siguientes términos:

El Oficio antes referido sustenta sus observaciones respecto de:

1. Falta de sustento respecto a la necesidad de la Autógrafa y sobrerregulación normativa, donde observa concretamente los artículos 1 y 2 de la Autógrafa

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones formuladas por el presidente de la República a la Autógrafa de la ley que modifica la Ley 27972, 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 (Proyectos de Ley 3803/2018-CR, 5169/2020-CR y 5549/2020-CR).

2. Iniciativa de gasto con la Autógrafa de Ley, donde observa concretamente la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa.
3. Afectación presupuestal, donde observa concretamente la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa.

V. ABSOLUCIÓN DE LAS OBSERVACIONES

El señor presidente de la República no ha señalado una observación general a la Autógrafa, realiza 3 observaciones recaídas en los artículos de la Autógrafa y las explica en 9 puntos que ha numerado en el Oficio 045-2021-PR. Estas 3 observaciones son:

5.1 Falta de sustento respecto a la necesidad de la Autógrafa y sobrerregulación normativa

En los numerales 1 al 6 el Poder Ejecutivo desarrolla sus observaciones sobre una falta de sustento de la necesidad de la Autógrafa, así como una sobrerregulación normativa, argumentando los siguiente:

"(…)

1. La Autógrafa de Ley es innecesaria, pues las funciones sobre apoyo alimentario temporal en caso de desastres, a las municipalidades provinciales y a las municipalidades distritales y, también la asistencia técnica sobre dicho tema a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que la Autógrafa propone aprobar, se encuentra ya previsto en el marco de la normatividad del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres como parte de la Asistencia Humanitaria, lo cual se complementa inclusive con la implementación y manejo de los Almacenes de Bienes de Ayuda Humanitaria.

Asimismo, las normas vigentes ya contemplan la participación de los gobiernos locales dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

2. Ahora bien, dichas normas incluyen la regulación sobre la atención de la población y sus medios de vida ante la ocurrencia

de desastres. Así tenemos, el artículo 31 del Reglamento de la Ley N° 29664 considera al proceso de Respuesta como "parte integrante de la Gestión del Riesgo de Desastres, constituida por el conjunto de acciones y actividades, que se ejecutan ante una emergencia o desastre, inmediatamente de ocurrido éste, así como ante la inminencia del mismo."

Asimismo, entre los subprocesos del proceso de Respuesta, de acuerdo a lo regulado por el artículo 32 del mencionado Reglamento, tenemos al Subproceso de Asistencia humanitaria, consistente en:

"(…)

32.7 Asistencia Humanitaria: desarrollar y coordinar las acciones relacionadas con la atención que requieren las personas afectadas por la ocurrencia de una emergencia o desastre, en especial, lo relacionado con brindar techo, abrigo, alimento, enseres y herramientas, así como la protección a grupos vulnerables."

Asimismo, la asistencia humanitaria es desarrollada en el artículo 47 de dicho Reglamento, incluyendo las responsabilidades tanto de los Gobiernos Regionales como Locales.

3. *Considerando lo señalado, se identifica que las funciones sobre apoyo alimentario temporal en caso de desastres naturales, a las municipalidades provinciales y a las municipalidades distritales y, también la asistencia técnica sobre dicho tema a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que la Autógrafa propone aprobar, se encuentra ya previsto en el marco de la normatividad del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres como parte de la Asistencia Humanitaria, lo cual se complementa inclusive con la implementación y manejo de los Almacenes de Bienes de Ayuda Humanitaria.*

4. *Además, no se advierte cómo es que la incorporación de la función de "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" en la Ley Orgánica de Municipalidades está relacionada directamente a la promoción de comedores populares como unidad de asistencialismo alimentario a la población nacional en Estado de Emergencia Sanitaria a causa del Covid-19; ni se explica en el Dictamen que propone el texto sustitutorio cómo es que reconocer una función municipal que deviene en competencia implícita para los gobiernos locales contribuirá a ello".

La Comisión considera que la regulación ya previsto en el marco de la normatividad del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres como parte de la Asistencia Humanitaria, lo cual se complementa inclusive con la implementación y manejo de los Almacenes de Bienes de Ayuda Humanitaria, no constituye una sobrerregulación normativa, sino más bien llena un vacío normativo respecto a las funciones que deben desarrollar los gobiernos locales a fin que tengan mayor acción ante situaciones como emergencias sanitarias registrando, organizando y administrando iniciativas privadas de apoyo o atención alimentaria temporal que vienen realizando los comedores populares como las ollas comunes, que tanto la Ley 26889 y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 048-2011-PCM precisan funciones de los gobiernos locales como parte del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

Asimismo, la función de asistencia técnica a los gobiernos locales por parte del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en la nueva función que les asigna la norma resulta de suma importancia, ya que en situaciones de emergencia que generan crisis sociales y económicas, surge un aumento de la población vulnerable, los que buscan el apoyo de las organizaciones de base, sean comedores populares u ollas comunes, que son empadronadas por los gobiernos locales y es a través de estas entidades que reciben los alimentos que provee el gobierno central. Por ello, se requiere que exista una articulación entre los diversos niveles de gobierno, para que pueda beneficiarse a la población afectada, permitiendo conocer la ubicación y su necesidad de alimentos.

En este sentido, la Comisión recomienda desestimar las observaciones formuladas a los artículos 1 y 2 de la Autógrafa en este aspecto.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo en el segundo párrafo del numeral 4 y en el numeral 5 observa de la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa señalando que no advierte una mayor justificación para la inclusión:

> *"(…)*
>
> *Adicionalmente, no se advierte una mayor justificación para la inclusión de la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa, pues el análisis costo beneficio del Dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, se limita a señalar que dicha disposición declarativa responde a que los congresistas no tienen iniciativa de gasto, conforme al artículo 79 de la Constitución Política y el financiamiento de un comedor popular requiere del presupuesto público; pero no analiza cómo dicha disposición realmente ayudará a conseguir el objetivo que deben perseguir las normas que incorporan la categoría de interés social; esto es, contribuir con el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá con fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los parámetros señalados por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos".*

5. Al respecto, 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 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa (en adelante Reglamento), aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.

   (…)

   Efectivamente, en el Dictamen la Comisión señaló que dado que para financiar un comedor popular es necesario una asignación en el presupuesto público, y debido a la prohibición del artículo 79 de la Constitución Política de no presentar iniciativas de gasto, se propuso una norma declaratoria a fin de declarar de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos que garanticen la prestación de actividades de los comedores populares y similares en el lapso de

tiempo que se mantenga el estado de emergencia sanitaria y/o la duración de la pandemia del virus Covid-19 en el país.

En el Dictamen se hace referencia que legislativamente, la labor que realizan dichos comedores populares ha sido reconocida como de prioritario interés (artículo 1, Ley 25307) y, en la actualidad, ha sido repotenciado por la Ley 30790, como unidades de emprendimiento para la producción.

Aunado a la opinión recibida por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Oficio 006-2020-2021-CISCD-CR) se aprecia que aceptan que la propuesta legislativa 5169/2016-CR *"es legítima y que podría beneficiar a la población en situación de vulnerabilidad".*

A su vez, dicho sector indica que el Poder Ejecutivo está realizando una serie de medidas que buscan también satisfacer la necesidad de alimentación de la población, que se ha venido gestionando igualmente con los gobiernos locales (entrega de bonos, canastas de víveres, subsidios, entre otros), lo que a consideración de la Comisión dichas acciones no se enfocan a largo plazo, ya que la crisis producida en la economía del país, especialmente en el sector empleo no podrá recuperarse en un corto período.

Cabe precisar, que la Comisión señaló que una las acciones que está realizando el gobierno central se viene concretando a través del Decreto Legislativo N° 1472, Decreto Legislativo que faculta al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID19. El artículo 2, faculta a dicho programa a realizar, excepcionalmente, acciones orientadas a la atención alimentaria complementaria de las personas en situación de vulnerabilidad; sin embargo, dicha medida y dadas las cifras señaladas en el dictamen, así como las presentadas en los proyectos estudiados, generan la necesidad de promover mayores acciones y presupuesto para financiar la ampliación en la oferta de programas sociales, principalmente alimentarios, ya que las medidas adoptadas aprobadas por el Poder Ejecutivo no resultan adecuadas para la crisis socioeconómica que se presenta para el país.

Considerando estas acciones limitadas que el propio Poder Ejecutivo (a través del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables-MIMP) ha informado, la Comisión propuso la aprobación de los proyectos 5169/2020-CR y 5549/2020-CR a fin de fomentar la inclusión de los comedores populares como centro de atención para paliar la crisis económica y de alimentación de los nuevos sectores sociales vulnerables producto de la pandemia del Covid-19.

La Comisión aceptó la observación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de mantener el texto vigente de la Ley 30790 porque se podría discriminar a varones que también forman parte de los comedores populares y realizan labores de cocina o atención, lo que también es positivo pues implica rechazar estereotipos culturales sexistas.

En su análisis costo beneficio del dictamen se precisa dentro de las diversas organizaciones de base, a los comedores populares como la principal ante los estragos económicos y de alimentación por la epidemia del Covid-19, se tomó en cuenta el presupuesto público asignado para la atención de comedores populares del país tanto para el año fiscal 2019 como del 2020, y resalta los beneficios que se obtendrán al brindar facilidades para el funcionamiento de iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal, atendiendo a la respuesta de la población y al propio contexto de aislamiento social que obliga la naturaleza de la pandemia y que es una de las medidas de contención recomendadas por el gobierno nacional.

En cuanto a las observaciones sobre falta de sustento de la Autógrafa, esta Comisión considera que se ha desarrollado el sustento sobre la necesidad y oportunidad de la regulación aprobada.

En el punto 6 de las observaciones a la Autógrafa, el Poder Ejecutivo ratifica las observaciones alcanzadas por la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial resaltando:

"6. (…)

6.2 (…) no debería establecerse que las Municipalidades Provinciales y las Distritales asuman funciones iguales como la que se propone incluir en el texto sustitutorio que es materia de análisis (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), más aún si no existe mayor justificación ni explicación de ello en la exposición de motivos. Esta repetición de funciones para los Provinciales y Distritales solo ocasionaría duplicidad de esfuerzos y de recursos innecesariamente, además de vulnerar el principio de subsidiariedad. (…)".

El Poder Ejecutivo observa la Autógrafa en el sentido que no se debería establecerse funciones iguales a las municipalidades provinciales y las distritales, por cuanto se generaría una duplicidad de esfuerzos y de recursos innecesarios, además de vulnerar el principio de subsidiariedad.

Al respecto, en el artículo 1 de la Autógrafa se incorpora los numerales 1.8 y 2.13 al artículo 84 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, referido a programas sociales, defensa y promoción de derechos, incluyendo como funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales y distritales "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", siendo ello una repetición de funciones que vulneraría el principio de subsidiariedad y la regla de no duplicidad[1].

La Comisión considera que se debe precisar la función específica exclusiva de las municipalidades provinciales de 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 en caso la municipalidad distrital no pueda asumir dicha función, evitándose así que dichas entidades dupliquen sus funciones entre sí.

En este sentido, la Comisión recomienda allanarse a la observación formulada al artículo 1 de la Autógrafa.

5.2 Iniciativa de gasto con la Autógrafa de Ley

[1] Poder Ejecutivo. (2018). Decreto Supremo N° 054-2018-PCM. Literal e) artículo 8.

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones formuladas por el presidente de la República a la Autógrafa de la ley que modifica la Ley 27972, 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 (Proyectos de Ley 3803/2018-CR, 5169/2020-CR y 5549/2020-CR).

En los numerales 7 y 8 del Oficio 045-2021-PR el Poder Ejecutivo en relación a la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de la Ley ha señalado:

"(…)

7. *La Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para optimizar la labor y atención alimentaria que brindan los comedores populares, así como las ollas comunes y otras iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal que se generen en el marco de la citada Autógrafa, reconociendo su aporte como principales organizaciones de base y de emprendimiento ante la crisis social y económica generada por el COVID-19 en el país.*

   (…)

   Al respecto, las normas jurídicas declarativas son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia. El que las normas carezcan de supuestos no implica, sin embargo, que no sean obligatorias, pues mantienen su vigencia y obligatoriedad y, en muchos casos, constituyen verdaderos principios generales de derecho.

8. *Del tenor de la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa, se advierte que este extremo de la misma se encuentra dentro del ámbito de las leyes declarativas que, dentro de sus facultades, emite el Congreso de la República, pues "declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos (…)",*

   Al respecto, el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

   > *"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (…)" (Énfasis agregado)*

   Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe

la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público

(…)

En tal sentido; la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa podría generar gasto público, vulnerando el artículo 79 de la Constitución Política, pues como ya se señaló, declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para optimizar la labor y atención alimentaria que brindan los comedores populares, así como las ollas comunes y otras iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal que se generen en el marco de la citada Autógrafa".

Al respecto, la Comisión considera que las normas consideradas como declaraciones de necesidad pública e interés nacional están incluidas de modo disperso en la Constitución Política del Perú y no existe dispositivo legal que regule cuál resulta ser el procedimiento respectivo para expedir una norma considerada como declaración de necesidad pública e interés nacional, y que solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda[2].

Es así que las normas que incorporan las nociones de necesidad pública e interés nacional, generan efectos donde el Estado debe cumplir obligaciones con resultados cuantitativos y cualitativos, implicando en la primero de ellas la ejecución de las prestaciones estatales que requieren una transferencia de partida presupuestal[3].

En ese contexto, las normas declarativas si bien genera algunos efectos inmediatos, requieren de actos administrativos posteriores para cumplir con los objetivos de interés público.

[2] Ministerio de Justicia. (2013). Informe Legal 036-2013-JUS/DNAJ. Recuperado en el siguiente enlace: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/853EFCBCE324F6C6052581CC006EE98C/$FILE/Informe_Legal_N%C2%B0_036-2013-JUS-DNAJ.pdf
[3] Ibid.

Por tanto, tampoco se puede afirmar que existe una iniciativa de gasto ya que el tesoro o gasto público no se verá alterado con la entrada en vigencia de la Autógrafa observada, ya que la Única Disposición Complementaria Final al ser una norma declarativa, para que se realice una transferencia presupuestal se requerirá de un acto administrativo del Poder Ejecutivo, el cual sí tiene la atribución de iniciativa de gasto, respetando al órgano competente en asuntos presupuestales.

En este sentido, la Comisión recomienda desestimar las observaciones formuladas a la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley.

5.3 Afectación presupuestal

En el numeral 9 del Oficio 045-2021-PR el Poder Ejecutivo en relación a la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de la Ley ha señalado:

"(…)

9. *Desde el ámbito estrictamente presupuestal, se formula observación a la Autógrafa de Ley, toda vez que en la Exposición de Motivos de los Proyectos de Ley N° 03803/2018-CR, N° 05169/2020-CR, N° 05549/2020-CR y N° 05764/2020-CR, que la generaron, no cuentan con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios en las municipalidades provinciales y distritales, ni en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que puedan ser destinados para la implementación durante el Año Fiscal 2021, que asegure el financiamiento de las actividades propuestas, tales como: a) 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 b) bridar 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.*

Asimismo, es preciso indicar que, la única disposición complementaria final propone declarar de interés nacional y preferente atención la

asignación de recursos públicos para optimizar la labor y atención alimentaria que brindan los comedores populares, así como las ollas comunes y otras iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal; en ese sentido, corresponde hacer mención que la asignación de recursos se efectúa en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en la fase del proceso presupuestario de Programación Multianual, lo que se encuentra regulado por las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público y las Directivas que emite la Dirección General de Presupuesto Público.

(…)"

En cuanto a las observaciones en materia presupuestaria, esta Comisión se encuentra plenamente consciente que el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, lo cual se ha respetado plenamente con la autógrafa observada.

Asimismo, las actividades propuestas tanto para los gobiernos locales como para el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social no alterarán los recursos del tesoro público, ya que las mismas se vienen realizando de manera dispersa en atención a las diversas normas legales que ha emitido el Poder Ejecutivo para mitigar los efectos de la pandemia y atender a la población en situación de vulnerabilidad, logrando el objetivo de articular el accionar de los diferentes actores en beneficio de las acciones de apoyo y atención alimentaria temporal y que estando ante la necesidad de reactivación, la Comisión considera pertinente y viables las propuestas de las iniciativas bajo estudio, atendiendo a que los comedores populares, ollas comunes y demás iniciativas privadas similares, se presentan como una real alternativa de compensar la actual crisis de alimentación para la población vulnerable que ha aumentado.

En este sentido, la Comisión recomienda desestimar las observaciones formuladas a la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley.

AJUSTE NECESARIO POR TÉCNICA LEGISLATIVA

Al aceptar la propuesta del Poder Ejecutivo que no debería establecerse que las municipalidades provinciales y las distritales asuman funciones iguales como la

que se propone incluir en el texto sustitutorio que es materia de análisis (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), ya que ocasionaría duplicidad de esfuerzos y de recursos innecesariamente, además de vulnerar el principio de subsidiariedad, se hace necesario realizar un único ajuste de técnica legislativa necesario para la correcta remisión de la norma.

Específicamente, en el artículo 1 de la Autógrafa que incorpora los numerales 1.8 y 2.13 al artículo 84 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, referido a programas sociales, defensa y promoción de derechos, incorpora como funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales y distritales "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", lo que constituye una repetición de funciones que contravendría el principio de subsidiariedad precisado en la Ley de Bases de Descentralización como en jurisprudencia del Tribunal Constitucional[4] y la regla de no duplicidad, por la cual las entidades no deben duplicar funciones entre sí[5].

Por tanto, se está precisando que las municipalidades provinciales ejercerán la función específica exclusiva de 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 en caso la municipalidad distrital no pueda asumir dicha función.

Por tanto, el artículo 1 de la Autógrafa deberá decir lo siguiente:

Artículo 1. Incorporación de los numerales al artículo 84 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se Incorpora los numerales 1.8 y 2.13 al artículo 84 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con el siguiente texto:

[4] Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el expediente N° 002-2005-AI. Fundamento 51. Recuperado de [https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00002-2005-AI.pdf].
[5] Poder Ejecutivo. (2018). Decreto Supremo N° 054-2018-PCM. Literal e) artículo 8.

"ARTÍCULO 84. PROGRAMAS SOCIALES, DEFENSA Y PROMOCIÓN DE DERECHOS

Las municipalidades, en materia de programas sociales, de defensa y promoción de derechos, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

[…]

1.8 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, <u>cuando la municipalidad distrital no pueda asumir dicha función</u>.

2. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

[…]

2.13 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."

Como puede apreciarse se trata de un ajuste lógico y necesario que evita que dos entidades dupliquen sus funciones entre sí, ya que se les asignaba funciones similares, dejándose a salvo que en caso una de ellas no pueda ejercerla (las municipalidades distritales), la otra puede recién asumirla (municipalidades provinciales), lo cual conlleva a una correcta aplicación de la norma y no contiene algún cambio de sentido de la Autógrafa aprobada.

En aplicación del Reglamento del Congreso de la República y el Acuerdo del Consejo Directivo 80-2003-2004/CONSEJO-CR, del 16 de setiembre de 2003,

sobre las formas alternativas de pronunciamiento que las Comisiones pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso de la República, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad formula el presente dictamen en insistencia, pues como se ha sustentado líneas arriba la Comisión considera insistir en los artículos 2 y la Única Disposición Complementaria Final; así como allanarse a la observación del Poder Ejecutivo realizadas al artículo 1 de la Autógrafa de Ley.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad a lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, en el tercer párrafo del artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República y en el Acuerdo de Consejo Directivo 80-2003-2004/CONSEJO-CR, del 16 de setiembre de 2003, recomienda aprobar la **INSISTENCIA** de la Autógrafa de la "Ley que modifica la Ley 27972, 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" Proyectos de Ley 3803/2018-CR, 5169/2020-CR y 5549/2020-CR), aprobada por el Pleno del Congreso de la República, con el siguiente texto legal:

LEY QUE MODIFICA LEY 27972, 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

Artículo 1. Incorporación de los numerales al artículo 84 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se Incorpora los numerales 1.8 y 2.13 al artículo 84 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con el siguiente texto:

"ARTÍCULO 84. PROGRAMAS SOCIALES, DEFENSA Y PROMOCIÓN DE DERECHOS

Las municipalidades, en materia de programas sociales, de defensa y promoción de derechos, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

[…]

1.8 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, cuando la municipalidad distrital no pueda asumir dicha función.

2. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

[…]

2.13 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."

<u>Artículo 2.</u> Incorporación de literales al numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 29792, Ley de creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

"Se Incorporan los literales "j" y "k" al numeral 9.1 del artículo 9 de la Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con el siguiente texto:

Artículo 9.- Funciones exclusivas y compartidas

Dictamen de Insistencia recaído en las observaciones formuladas por el presidente de la República a la Autógrafa de la ley que modifica la Ley 27972, 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 (Proyectos de Ley 3803/2018-CR, 5169/2020-CR y 5549/2020-CR).

9.1 En el marco de sus competencias, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social desarrolla las siguientes funciones exclusivas:

[…]

j. 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.

k. Otras establecidas por ley"

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Declaración de interés nacional y preferente atención
Se declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para optimizar la labor y atención alimentaria que brindan los comedores populares, así como las ollas comunes y otras iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal que se generen en el marco de la presente ley, reconociendo su aporte como principales organizaciones de base y de emprendimiento ante la crisis social y económica generada por el COVID-19 en el país.

Dese cuenta.
Sala de Comisión.

Lima, 5 de febrero de 2021.