

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5638/2020-CR, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales.

COMISION DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACION DEL ESTADO

Período Anual de Sesiones 2020-2021

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la siguiente iniciativa legislativa:

- **Proyecto de Ley 5638/2020-CR**, presentado por el grupo parlamentario Alianza para el Progreso (APP), a iniciativa del congresista Percy Rivas Ocejo, que propone una “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales”.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la vigésima segunda sesión ordinaria, celebrada el 4 de noviembre de 2020, del período anual de sesiones 2020 – 2021, realizada por medios virtuales en la plataforma Microsoft Teams, acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes **APROBAR** el dictamen recaído sobre el **Proyecto de Ley 5638/2020-CR**, con un texto sustitutorio, habiendo registrado el **voto favorable** de los congresistas: Ricardo Burga Chuquipiondo, Carlos Andrés Pérez Ochoa, Kenyon Eduardo Durand Bustamante, Paul Gabriel García Oviedo, Humberto Acuña Peralta, Percy Rivas Ocejo, Robertina Santillana Paredes, Alfredo Benites Agurto, Robledo Noé Gutarra Ramos, Jesús del Carmen Núñez Marreros, Liliana Angélica Pinedo Achaca, Gilmer Trujillo Zegarra, Mártires Lizana Santos, Hirma Norma Alencastre Miranda, Luis Felipe Castillo Oliva, Edgar Arnold Alarcón Tejada, Mariano Andrés Yupanqui Miñano y Grimaldo Vásquez Tan.

I SITUACIÓN PROCESAL

A. Antecedentes Procesales

El **Proyecto de Ley 5638/2020-CR**, ingresó al Área de Trámite Documentario el 25 de junio de 2020 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, mediante decreto de envío el 01 de julio del 2020, conforme figura en el Portal del Congreso.

B. Opiniones solicitadas.

Fueron remitidas las siguientes solicitudes de opinión:

Presidencia de Consejo de Ministros. Se solicitó opinión mediante oficio 368-2020-2021/CDRGLMGE-GVT-CR del 07 de julio de 2020.

Ministerio de Agricultura y Riego. Se solicitó opinión mediante oficios 120 y 359 - 2020-2021/CDRGLMGE-GVT-CR, remitidos el 20 de mayo y el 07 de julio de 2020 respectivamente.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5638/2020-CR, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales.

Asociación de Municipalidades del Perú. Se solicitó opinión mediante oficios 122 y 370 - 2020-2021/CDRGLMGE-GVT-CR, remitidos el 20 de mayo y el 07 de julio de 2020 respectivamente.

Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú. Se solicitó opinión mediante oficio 371-2020-2021/CDRGLMGE-GVT-CR, remitido el 07 de julio de 2020.

Federación de Municipios Libres del Perú. Se solicitó opinión mediante oficio 372-2020-2021/CDRGLMGE-GVT-CR, remitido el 07 de julio de 2020.

C. Opiniones Recibidas:

Opiniones técnicas (mesa de trabajo), mediante reunión técnica de trabajo “análisis y evaluación de los proyectos de ley 5207/2020-CR y 5638/2020”, realizado el 06 de octubre de 2020 vía zoom, donde participaron representantes de la Presidencia de Consejo de Ministros, Ministerio de Salud, Ministerio de la Producción, Ministerio de Agricultura, Federación de Municipalidades Libres del Perú, Red de Municipalidades Rurales del Perú; Asociación de Municipalidades en Red del Perú, así como los congresistas Perci Rivas Ocejo y Raúl Machaca Mamani autores de los proyectos, concordando que ambos proyectos se complementan y que es oportuno recomendar que este proyecto de ley sea dictaminado por la Comisión de Descentralización para que luego pase al Pleno del congreso.

II CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Proyecto de Ley 5638/2020-CR

La iniciativa legislativa propone una norma que declara de interés nacional y de necesidad pública la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales, de conformidad con lo establecido en el Artículo 83 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que permita la provisión y distribución de alimentos frescos, de calidad y con la garantía de salubridad, a la población.

Para efectos de financiamiento, se autoriza a los Gobiernos Locales a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático de la genérica de gastos de adquisición de activos no financieros. Se incorpora la excepción a los Gobiernos Regionales y Locales de las restricciones establecidas en el artículo 13 del Decreto de Urgencia 014-2019 modificado por la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto de Urgencia 030-2020.

III MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Estado.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5638/2020-CR, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales.

IV ANALISIS

4.1 Justificación de la Norma

Actualmente, los mercados de abastos, especialmente los de gestión pública, adolecen de serias deficiencias por su precariedad y limitaciones en sus condiciones básicas de salubridad y calidad de sus productos, lo cual coloca en serio riesgo la integridad de la población en general, sobre todo en épocas de emergencia nacional como la generada actualmente por la pandemia del Covid 19.

Romainville¹ (2019) señala que en el Perú “Los mercados tradicionales ganan terreno en los hogares. En Lima, el gasto destinado a este formato creció dos puntos y alcanzó el 36.6% del total, según Kantar Worldpanel.”; esto indica que aun los mercados de abastos siguen teniendo primordial importancia para la población peruana, razón por la cual de ninguna manera los gobiernos locales provinciales y distritales los pueden descuidar.

Por otra parte, de acuerdo con el Censo Nacional de Mercados de Abastos - CENAMA del año 2016, el Ministerio de la Producción² (2020) indica que:

“(…) Con relación a la promoción y el fomento del comercio interno, los mercados de abastos juegan un rol primordial en el sistema de abastecimiento de productos alimenticios y de primera necesidad a los hogares del Perú, también, utilizar a la generación de empleo e ingresos de una cantidad significativa de su población. Sin embargo, es un sector cuya problemática se acentúa debido a la ausencia de políticas sostenidas de promoción para su competitividad, lo cual se refleja en la ausencia de provisión de bienes públicos, como infraestructura, servicios básicos, seguridad, entre otros. (...)”

Es de remarcar la importancia que se otorga, desde esta perspectiva, a los mercados de abastos por jugar un doble papel, primero por asegurar el abastecimiento de los productos alimenticios y de primera necesidad en toda su diversidad a la población, y luego por la generación de empleo e ingresos para muchas familias. Estos aspectos colisionan con la carencia de políticas que promuevan su competitividad que se evidencia en la carencia de infraestructura, equipos y mejoramiento adecuados, que no permiten su desarrollo.

El cuadro 01 da cuenta de la existencia al año 2016, de 2,612 mercados de los cuales solo el 2%, es decir 44, son mercados mayoristas. De este cuadro se puede deducir también que el 87.82%, que corresponde a 2,294 mercados, se ubican en la zona urbana, en tanto el 12.18% que corresponde a 318 mercados, se ubican en la zona rural del país. Asimismo, de 44 mercados mayoristas, 41 se ubican en la zona urbana y solo 3 en la zona rural.

¹ Romainville, M. (2019) *Mercados de abastos siguen siendo preferidos frente a los supermercados*. En diario digital Semana Económica.

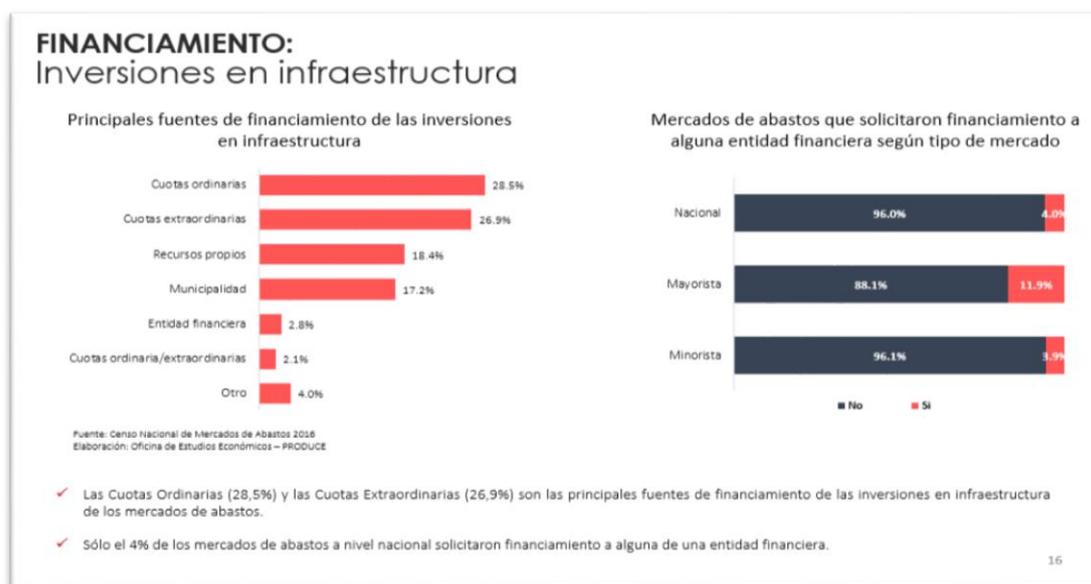
En: <https://www.semanaeconomica.com/sectores-empresas/consumo-masivo/358605-mercados-de-abastos-siguen-siendo-preferidos-frente-a-los-supermercados>.

² Ministerio de la Producción (2020) *Información estadística – Mercado de abasto*. En <http://ogeiee.produce.gob.pe/index.php/censos-y-encuestas/mercado-de-abasto>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5638/2020-CR, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales.

La figura 01 no es menos ilustrativa y nos señala que el 53.7% de estos mercados, es decir más de la mitad del total nacional, se ubican en Lima y Callao y el resto se reparte en el interior del país, siendo la mayor concentración de estos últimos en el departamento de La Libertad con 6.1% de ellos y en el departamento de Ancash con 4.2% de los mismos, registrándose menor porcentaje en Huancavelica con 0.3%, Tumbes 0.4% y Moquegua con 0.5% del total de mercados de abastos.

GRAFICO 01⁵



Fuente: Ministerio de la Producción del Perú.

El gráfico 01 informa que las inversiones en infraestructura de los mercados de abastos guardan la siguiente proporción: 1) Cuotas ordinarias 28.5%; 2) Cuotas extraordinarias 26.9%; 3) Recursos propios 18.4%; 4) Municipalidad 17.2%; 5) Entidad financiera 2.8%; 6) Cuotas ordinarias/extraordinarias 2.1 y, 7) Otros 4.0%.

Un dato relevante es que solo el 4% de los mercados de abastos a nivel nacional, recurrieron alguna vez al sistema financiero a solicitar crédito para su infraestructura.

Por otra parte, y por razones de reportarse un creciente número de infectados en los mercados de abastos, dado que muchos de ellos no presentaban las condiciones mínimas de garantía para evitar el contagio por el Covid 19 y la masiva concurrencia a estos desacatando la distancia social, muchos debieron ser cerrados.

Al respecto en el mes de mayo Euronews⁶ (2020) publicó:

⁵ Ibidem

⁶ Euronews *Los mercados de Perú, focos de contagio masivo de coronavirus*. Ed. digital 12.05.2020. En <https://es.euronews.com/2020/05/12/los-mercados-de-peru-focos-de-contagio-masivo-de-coronavirus>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5638/2020-CR, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales.

“Con angustia y nerviosismo, los comerciantes peruanos de los mercados populares están siendo sometidos a test masivos de coronavirus. La razón es que estos mercados se han convertido en la principal fuente de contagio en el país. En una quincena ya han sido cerrados. Más del doble se consideran críticos, por el alto riesgo de contagio. Entretanto, los comerciantes ven peligrar su principal fuente de ingresos.”

Por otro lado, en el mismo mes Canal N⁷ (2020) Informó:

“El Presidente de la República, Martín Vizcarra, mostró, en conferencia de prensa, cuadros oficiales respecto de los mercados en los que hay mayor y menor incidencia de casos positivos por coronavirus en el país.(...)”

Número de COVID positivos mayor al 50 %

1. Mercado de Frutas (La Victoria – 15 de mayo): 164 evaluados (86 % positividad)
2. Mercado de Frutas (La Victoria – 13 de mayo): 198 evaluados (79 % positividad)
3. Mercado Micaela Bastidas (VMT): 100 evaluados (61 % positividad)
4. Ciudad de Dios (SJM): 220 evaluados (55 % positividad)
5. Mercado Plaza Villa Sur (Villa El Salvador): 224 evaluados (52 % positividad)
6. Mercado Las Capullanas (Piura): 200 evaluados (51 % positividad)
7. Condevilla (SMP): 120 evaluados (50 % positividad)

Número de COVID positivos entre 31 y 49 %

1. Conzac (Los Olivos): 200 evaluados (49 % positividad)
2. Mercado Unicachi (Comas): 165 evaluados (47 % positividad)
3. Mercado Minorista N°1 (La Victoria): 217 evaluados (43 % positividad)
4. Mercado El Ermitaño (Independencia): 140 evaluados (42 % positividad)
5. Mercado Surquillo (Surquillo): 631 evaluados (41 % positividad)
6. Mercado La Hermelinda (Trujillo): 200 evaluados (40 % positividad)
7. Mercado Huamantanga (Puente Piedra): 200 evaluados (39 % positividad)
8. Mercado Rojo (Callao): 139 evaluados (38 % positividad)
9. Mercado Modelo (Lambayeque): 100 evaluados (34 % positividad)
10. Complejo Unicachi (Comas): 170 evaluados (31 % positividad)

Número COVID positivos menor al 30 %

1. Mercado Las Mercedes (Paíta): 53 evaluados (25 % positividad)
2. Mercado Caquetá (SMP): 842 evaluados (19 % positividad)
3. Mercado Moshoqueque (Lambayeque): 500 evaluados (19 % positividad)
4. Mercado 3 de Enero (Callao): 150 evaluados (16 % positividad)
5. Cooperativa Setup (Callao): 166 evaluados (12 % positividad)
6. Mercado La Perla (Chimbote): 205 evaluados (12 % positividad)
7. Mercado Graciano Ricse (Pasco): 76 evaluados (11 % positividad)
8. Mercado Mayorista (Huancayo): 225 evaluados (9 % positividad)
9. Mercado Modelo Grau (Tacna): 175 evaluados (0 % positividad).”

⁷ Canal N (2020) Coronavirus: *Estos son los mercados con mayor y menor número de contagios.* Edición digital del 19.05.2020. En: <https://canaln.pe/actualidad/covid-19-estos-son-mercados-mayor-y-menor-numero-contagios-n414421>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5638/2020-CR, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales.

Es evidente que los mercados, sobre todo los de la capital del país, a comienzos del estado de emergencia por el Covid 19 ya presentaban altos índices de positividad con respecto a esta pandemia, siendo los de provincias los de menor índice.

Asimismo, el aumento en los contagios de la población es una preocupación constante, tal como muestra el Ministerio de Salud⁸ (2020) en su reporte sobre la situación del Covid-19 en el Perú hasta las 22:00 del 19 de setiembre, donde se observa que se reportan 768,895 personas contagiadas y 9,156 hospitalizados, habiéndose dado de alta a 615,255 pacientes, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No 02



Fuente: Ministerio de Salud⁹.

Por otra parte, la curva de variación diaria de contagios Covid-19 en el Perú, actualizado hasta el 19 de setiembre del 2020, evidencia una ligera baja en los últimos 10 días, habiéndose estabilizado en un promedio aproximado diario de 6,000 contagios diarios, a diferencia de los días anteriores cuyos picos oscilaban entre los 10,000 contagios diarios; véase el siguiente gráfico 03:

⁸ Ministerio de Salud (2020) *Actualización*. En página oficial del MINSa en Twitter del día 20.09.2020. En: https://twitter.com/Minsa_Peru/status/1307892789192073216/photo/1

⁹ Ibidem

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5638/2020-CR, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales.

Gráfico 03

Curva de variación diaria de contagios Covid 19 – Perú al 19.09.2020¹⁰



Fuente: Wikipedia (2020)

4.2 La propuesta normativa

Con el Proyecto de Ley 5638/2020-CR se busca garantizar un buen abastecimiento de productos de primera necesidad, dentro de los parámetros de seguridad sanitaria, así como se desarrollen los trabajos de habilitación de la infraestructura, equipamiento y mejoras de los mercados de abastos, buscando que la población en general no se perjudique con el abastecimiento de su alimentación.

Por tanto, es importante implementar la aprobación de la iniciativa legislativa que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales.

La presente propuesta de ley no colisiona con norma alguna, esta iniciativa por el contrario complementa a otras normas relativas a los mercados.

Finalmente debe anotarse como resultado del debate del dictamen, fue acogida en la Comisión la propuesta del congresista Gutarra respecto del título de la ley, para subrayar su sentido promotor de acciones indispensables para el bienestar de la población.

¹⁰ Wikipedia (2020) *Estadísticas – Variación diaria*. En: https://www.google.com/search?q=coronavirus+peru&rlz=1C1GCEA_enPE914PE914&sxsrf=ALeKk02isn0ecVHLEVjUMsmXjsULGIeJg:1600660996373&source=Inms&sa=X&ved=0ahUK EwjJwODwrvnrAhWhF7kGHYWK AUUQ_AUIDigA&biw=1360&bih=657&dpr=1

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5638/2020-CR, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales.

4.3 Costo beneficio

El Proyecto de Ley 5638/2020-CR, no generan gasto para el tesoro público, ya que por su naturaleza declarativa se orienta a llamar la atención sobre un problema de urgente solución, debiendo los entes del Poder Ejecutivo disponer sus competencias para atender la necesidad de infraestructura de los mercados de abastos a nivel nacional.

Con relación al beneficio que se obtendrá con su aprobación, se debe indicar que este radica en brindar garantía para un eficiente abastecimiento de alimentos de primera necesidad a toda la población peruana, además de garantizarles el cumplimiento de los protocolos de seguridad sanitaria, a través de las autoridades municipales, brindándoles una infraestructura acorde con las necesidades y garantías, además, post Covid-19.

En cuanto a la norma de financiamiento, se trata de una norma autoritativa para manejo presupuestal, cuya implementación depende de la voluntad política y disponibilidad de recursos de las municipalidades y gobiernos regionales, por lo que no constituye una iniciativa de gastos ni demanda de recursos adicionales.

V. RELACIÓN CON POLÍTICAS DE ESTADO Y EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta guarda estrecha relación con:

DÉCIMO QUINTA POLÍTICA DE ESTADO

Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición

Nos comprometemos a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.

Con este objetivo el Estado: (...)

(b) garantizará que los alimentos disponibles sean económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población; (...)

(e) aplicará, junto con los gobiernos locales y la sociedad organizada, controles de calidad y vigilancia sobre la producción, comercialización, almacenamiento y distribución de alimentos para consumo humano, que aseguren la idoneidad y condiciones sanitarias de los mismos; (...)

(g) promoverá la participación, organización y vigilancia de los consumidores, como ejercicio ciudadano democrático; (...)

(j) hará posible que las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimenticias y nutricionales, y prestará asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo; (...)

(l) desarrollará una política intersectorial participativa de seguridad alimentaria, con programas descentralizados que atiendan integralmente los problemas de desnutrición; (...)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5638/2020-CR, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales.

VI. CONCLUSION

Por las razones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con arreglo al artículo 70, literal b), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del **Proyecto de Ley 5638/2020-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE PROMUEVE LA CONSTRUCCIÓN, EQUIPAMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LOS MERCADOS DE ABASTOS A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES

Artículo 1. Objeto de la Ley.

La presente ley declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de municipalidades provinciales y distritales, para promover la provisión y distribución de alimentos en condiciones adecuadas de calidad y salubridad a la población.

Artículo 2. Proyectos en mercados de abastos.

Los gobiernos locales, en el marco del proceso de reactivación económica contra los efectos económicos de la pandemia de Covid-19, priorizan, formulan y ejecutan proyectos de inversión destinados a la construcción, equipamiento y mejoramiento de mercados de abastos, con cumplimiento de los estándares de calidad y normas técnicas sobre infraestructura, instalaciones y equipos complementarios, satisfaciendo además las normas sobre limpieza y seguridad, buenas prácticas de manejo de residuos sólidos, sanidad e inocuidad. Estos proyectos forman parte de la contribución en la inversión en infraestructura productiva a nivel nacional.

Artículo 3.- Del financiamiento

- 3.1. Autorízase, en forma excepcional, a las municipalidades durante el Año Fiscal 2020, a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional en las genéricas del gasto 2.6, para financiar, en el marco de las competencias y funciones establecidas en los artículo 79 numeral 4.1 y 83 numerales 2.1 y 3.4, de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, los proyectos de inversión a que hace referencia el artículo 2 de la presente ley, dirigidos a ejecutar directamente o proveer la ejecución de obras de infraestructura de mercados; construir, equipar y mantener directamente o por concesión, mercados; y, promover la construcción, equipamiento y mantenimiento de mercados, en el ámbito del nivel de sus competencias.
- 3.2. Los gobiernos regionales, en el marco de su competencia en materia de promoción del desarrollo económico y social, pueden financiar la ejecución de proyectos de inversión a que hace referencia el artículo 2. Para tal efecto, suscriben un convenio de cooperación interinstitucional con la Municipalidad Provincial o Distrital de su jurisdicción.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5638/2020-CR, que propone una Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción, equipamiento y mejoramiento de los mercados de abastos a cargo de las municipalidades provinciales y distritales.

- 3.3 Para efectos de la implementación de la presente Ley, exceptuase a los gobiernos regionales y gobiernos locales de las restricciones establecidas en el artículo 13 del Decreto de Urgencia 014-2019, y su modificatoria establecida en la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto de Urgencia 039-2019.
- 3.4 El financiamiento de lo establecido en la presente ley, se efectúa con cargo a los recursos del presupuesto institucional de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 4 de noviembre de 2020