



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia

"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

Señor Congresista

**José Luis Ancalle Gutiérrez**

Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad.

Congreso de la República

**Presente.-**

Asunto : Proyecto de Ley N° 6857/2020-CR.que propone Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión.

Referencia : Oficios Nos 634-PL6857-CISPD/2020-2021-CR y 725-PL6857-CISPD/2020-2021-CR  
Expediente 2021-0018334

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo de la Presidenta del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 6857/2020-CR.que propone Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° D000903-2021-PCM-OGAJ emitida por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros y sus anexos.

Sin otro particular, agradeciendo la atención que se sirva brindar al presente, quedo de usted.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**PAOLA BUSTAMANTE SUAREZ**

SECRETARIA GENERAL

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: ZLO2AXA

**PERÚ**Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*  
*Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia*  
*"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

A : **PAOLA BUSTAMANTE SUAREZ**  
SECRETARIA GENERAL  
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**  
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N°6857/2020-CR que propone Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión.

Referencia : a) Oficio N°634-PL6857-CISPD/2020-2021-CR  
b) Oficio N°725-PL6857-CISPD/2020-2021-CR  
c) Oficio N°577-PO/2020-2021-CA/CR  
d) Memorando N°D000149-2021-PCM-SGP  
e) Informe N°D000048-2021-PCM-SSAP  
f) Memorando N°D000259-2021-PCM-SD  
g) Informe N°D000038-2021-PCM-SD

Fecha Elaboración: Lima, 4 de junio de 2021

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N°6857/2020-CR que propone Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión.

## I. BASE LEGAL

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Decreto Supremo N°022-2017-PCM y su modificatoria.

## II. ANTECEDENTES

- 2.1 El Proyecto de Ley N°6857/2020-CR, Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión; corresponde a la iniciativa legislativa presentada por la Congresista Mirtha Vásquez Chuquilín, integrante del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocida en el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú.

---

<sup>1</sup> **Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

**BICENTENARIO  
PERÚ 2021**



- 2.2 El Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad con los Oficios N°634-PL6857-CISPD/2020-2021-CR y N°725-PL6857-CISPD/2020-2021-CR; y el Presidente de la Comisión Agraria con el Oficio N°577-PO/2020-2021-CA/CR; solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley N°6857/2020-CR, el mismo que se encuentra sustentado en el artículo 96<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N°28484, y en el artículo 69<sup>3</sup> del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3 Mediante el Oficio N°1555-2021-MINSA/SG, la Secretaría General del Ministerio de Salud, remite a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, copia del Informe Legal N°386-2021-OGAJ/MINSA de su Oficina General de Asesoría Jurídica, a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N°6857/2020-CR, concluyendo que éste no es viable. Asimismo, en el referido Oficio se indica que el citado Informe ha sido remitido al Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República.
- 2.4 A través del Oficio N°D00000649-2021-PRODUCE/SG dirigido a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Secretaría General del Ministerio de la Producción remite para conocimiento el Oficio N°00096-2021-PRODUCE/DM dirigido al Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, al cual se adjunta el Informe N°00000237-2021-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de dicho Ministerio emitiendo opinión sobre el Proyecto de Ley N°6857/2020-CR.
- 2.5 Con el Oficio N°D000197-2021-MIDIS-SG, la Secretaría General del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social remite a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Oficio N°D000209-2021-MIDIS-DM, mediante el cual se traslada a la Presidencia de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, la opinión sobre el Proyecto de Ley N°6857/2020-CR contenida en el Informe N°D0087-2021-MIDIS/SG/OGAJ (e informes anexos) de la Oficina General de Asesoría Jurídica de dicho Ministerio.
- 2.6 La Secretaría General del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego mediante el Oficio N°0464-2021-MIDAGRI-SG dirigido al Presidente de Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, remite el Informe N°356-2021-MIDAGRI-SG/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de dicho Ministerio que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N°6857/2020-CR.
- 2.7 Con el Memorando N°D000149-2021-PCM-SGP, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N°D000048-2021-PCM-SSAP, donde expresa su opinión sobre el Proyecto de Ley N°6857/2020-CR.
- 2.8 Mediante el Memorando N° D000259-2021-PCM-SD, la Secretaría de Descentralización remite el Informe N°D000038-2021-PCM-SD a través del cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley N°6857/2020-CR.

<sup>2</sup> **Artículo 96.** - Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

<sup>3</sup> **Pedidos de información**

**Artículo 69.** - Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones

(...).





### III. ANÁLISIS

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N°022-2017-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica "Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección".

Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

#### Del Proyecto de Ley N°6857/2020-CR

- 3.2 El Proyecto de Ley N°6857/2020-CR, Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión, tiene por objeto reconocer y garantizar el derecho de la población a una alimentación adecuada y saludable, con énfasis en las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, priorizando la atención de la niñez, las mujeres gestantes o lactantes, la población de la tercera edad y las personas en situación de discapacidad, asimismo definir las obligaciones del Estado y la implementación del derecho humano a la alimentación y nutrición y crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria para la Inclusión (SINASANPI).
- 3.3 El Proyecto de Ley N°6857/2020-CR comprende trece (13) artículos, cinco (5) Disposiciones Complementarias Finales, de acuerdo con el siguiente esquema:

#### **TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES**

Desarrolla el objeto, el ámbito de aplicación, definiciones y siglas, rol del Estado y los principios de la política de seguridad alimentaria y nutricional para la inclusión.

#### **TÍTULO II: SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL**

CAPÍTULO I: Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión  
Desarrolla los Objetivos de la Política y define al Ente Rector.

CAPÍTULO II: Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional  
Desarrolla la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su conformación.

CAPÍTULO III: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la inclusión.

#### **TÍTULO III: INSTRUMENTOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL PARA LA INCLUSIÓN**

Desarrolla sobre los recursos financieros, así como sobre los incentivos y fomento de la seguridad alimentaria nutricional para la inclusión.

CAPÍTULO II: Evaluación y Fiscalización del Seguridad Alimentaria y Nutricional para la inclusión.

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### Opinión de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

- 3.4 Con el Memorando N°D000149-2021-PCM-SGP, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros remite y hace suyo el Informe N°D000048-2021-PCM-SSAP de la





Subsecretaría de Administración Pública, donde se expresa la opinión respecto del Proyecto de Ley N°6857/2020-CR. El referido Informe concluye lo siguiente:

(...)

4.1. *Del análisis realizado en el presente informe, el "Proyecto de Ley N° 6857/2020-CR, Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión", no resulta viable por las siguientes consideraciones:*

- a) *El establecimiento de políticas y programas son de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y no de otro Poder del Estado.*
- b) *Todo sistema al cual se le quiera calificar como funcional, requiere crearse por ley a propuesta del Poder Ejecutivo pues la creación de un sistema funcional deviene de la potestad inherente a este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas.*
- c) *Los ministros de Estado son los encargados de dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar planes de actuación, y asignar los recursos necesarios para su ejecución.*
- d) *Los órganos colegiados de naturaleza multisectorial y sectorial son creados únicamente por normas del Poder Ejecutivo (Decreto Supremo, Resolución Suprema, Resolución Ministerial, etc.); es decir la iniciativa de creación corresponde a este Poder del Estado.*
- e) *Las normas con rango de Ley no deben hacer referencia a norma de rango inferior.*
- f) *Se advierte que las propuestas contenidas en el proyecto de ley tienen incidencia presupuestaria; en ese sentido, se recuerda la prohibición constitucional de generación de gasto público por parte de las iniciativas del Congreso de la República.*

(...)"

(El subrayado es nuestro)

3.5 En atención a lo indicado, la Secretaría de Gestión Pública, a través de la Subsecretaría de Administración Pública, concluye que el Proyecto de Ley N°6471/2020-CR, no resulta viable.

### **Opinión de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros**

3.6 Respecto del Proyecto de Ley N°6471/2020-CR, la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, en el marco de sus funciones, mediante el Informe N°D000038-2021-PCM-SD opina que es necesario revisar la propuesta normativa, a partir de los siguientes aspectos observados:

(...)

7.1 *La obligación de justificar y motivar adecuadamente el contenido del Proyecto de Ley materia de análisis, toda vez que no se ha realizado una adecuada explicación sobre cada una de las medidas que se proponen. Así, por ejemplo, no se justifica en detalle el rol y la relación que tendrían los Consejos Regionales y Locales de Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar con los demás órganos del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria para la Inclusión (SINASANPI).*

*Asimismo, tampoco se explica ni se justifica normativamente el rol que les correspondería a los gobiernos regionales y locales, toda vez que en la fórmula legal si bien se menciona que en dichos niveles de gobierno deben crearse espacios propicios para el establecimiento de mercados locales y regionales de alimentos, especialmente en las zonas urbanas y rurales en situaciones de pobreza en el marco de sus atribuciones de fomento de desarrollo económico; no*





*obstante, no se regula mecanismos de articulación intergubernamental para evitar la duplicidad de esfuerzos y de gasto que ello podría implicar.*

*(...)*

*7.2. La importancia de legislar tomando en cuenta la naturaleza distinta de los niveles de gobierno y la necesidad de diferenciar los roles de los gobiernos descentralizados a fin de evitar la duplicidad de esfuerzos. En ese sentido, resulta necesario que toda propuesta normativa tenga en cuenta las competencias y sobre todo la naturaleza diferenciada de cada nivel de gobierno. Así, si bien los gobiernos regionales y locales tienen competencia en materia de desarrollo económico, el rol que asumen es distinto y complementario, a partir de su naturaleza diferente y para evitar duplicidad de esfuerzo y gasto.*

*(...)*

*No obstante, en el Proyecto de Ley materia de análisis se dice de manera general que la política de seguridad alimentaria y nutricional para la inclusión debe ejecutarse de manera descentralizada y se indica que en los gobiernos regionales y locales deben crearse espacios para el establecimiento de mercados en el marco de sus atribuciones de fomento de desarrollo económico. Ello no estaría tomando en cuenta que ya existen roles determinados y diferentes para los gobiernos regionales en relación a los gobiernos locales en materia de desarrollo económico, conforme lo establecen las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades. Así, corresponde al nivel regional adoptar políticas regionales que contribuyan a generar una cultura de seguridad alimentaria y promover ferias agropecuarias, en coordinación con los gobiernos locales (artículo 51), en tanto que, a nivel local, las Municipalidades tienen competencia en materia de comercialización y promoción del desarrollo económico local (artículos 83 y 85).*

*En ese sentido, es importante que en cualquier propuesta normativa quede claro quien asume determinadas tareas, en el marco de sus competencias y funciones preestablecidas, pero sobre todo guardando coherencia con su naturaleza, diferenciando roles específicos y estableciendo mecanismos de coordinación y articulación, para evitar duplicidad y superposición de tareas, lo cual no se advierte claramente en el Proyecto de Ley materia de análisis.*

*7.3 Por último, debe tenerse en cuenta que existen algunos aspectos mínimos de técnica legislativa que deberían ser revisados en la propuesta normativa, tales como la necesidad de que se precisen expresamente las normas que se derogarán o que requieren modificación, conforme lo exige el marco normativo de producción y sistematización legislativa. Asimismo, debería explicarse el proceso de adecuación que se regula en la cuarta disposición complementaria final, al señalar que las diversas instancias, órganos u otras formas de coordinación regional y local existentes sobre seguridad alimentaria para la inclusión se adecuan al SINASANPI. No resulta conveniente que no se establezca un plazo de adecuación y que tampoco se haya evaluado si dicha adecuación implicaría algún gasto o no a las entidades públicas, lo cual requeriría un fortalecimiento del análisis costo beneficio.*

*Finalmente, debería desarrollarse y justificarse la disposición final en la que se señala que los niveles de gobierno articularán esfuerzos a fin de formular las normas complementarias y conexas, toda vez que no queda claro qué tipo de articulación se requiere para la emisión de normas complementarias y conexas, y debe tomarse en cuenta que los gobiernos regionales y locales tienen autonomía normativa para emitir las normas que consideren necesarias, en el marco de sus competencias, observando las políticas nacionales.*

*(...)"*

- 3.7 Considerando lo indicado, la Secretaría de Descentralización concluye que los aspectos observados ameritan una revisión, así como también en lo que corresponde a la Exposición de Motivos y el texto





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia  
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

de la fórmula legal que se propone, a fin que éste debidamente justificada y motivada, respetando los límites constitucionales y legales.

## Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

### Afectación del principio de separación de poderes

- 3.8 Entre los diversos principios que reconoce la Constitución Política del Perú, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

*"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno  
Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.  
El Estado es uno e indivisible.  
Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".*

*(El subrayado es nuestro)*

Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional en la sentencia expedida en el Expediente 0005-2006-PI/TC, desarrolla el principio de Separación de Poderes, indicando lo siguiente:

*" (...)*

*Respecto del principio de separación de poderes, también ha establecido este Colegiado que, conforme a los artículos 3° y 43° de la Constitución, la República del Perú se configura como un Estado Democrático y Social de Derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. La existencia de este sistema de equilibrio de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho.*

*(...)*

*El principio de separación de poderes persigue pues asegurar que los poderes constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las competencias de otros, pero, a su vez, entendiéndose que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado (artículos 38°, 45° y 51°)*

*(...)"*

Asimismo, es preciso tomar en cuenta lo establecido en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual señala:

#### **"Artículo VI.- Principio de competencia**

*(...)*

*2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)"*

*(El subrayado es nuestro)*



BICENTENARIO  
PERÚ 2021



- 3.9 De la revisión del Capítulo II del Proyecto de Ley N°6857/2020-CR, se advierte que se propone la creación del "Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión".

Al respecto, se debe tener en consideración lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece:

*"Artículo 43.- Definición*

*Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos:*

- 1. Sistemas Funcionales.*
- 2. Sistemas Administrativos.*

*Solo por ley se crea un Sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros.*

Cabe señalar que, en el referido informe de la Secretaría de Gestión Pública se indica lo siguiente:

*"De la revisión de las características del sistema que se pretende crear, se deduce que el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión", tiene naturaleza de "sistema funcional", debido a que está vinculada con las políticas de seguridad alimentaria y nutricional para la inclusión (artículo 8 del PL).*

*En ese sentido, cabe precisar que todo sistema al cual se le quiera calificar como funcional, requiere crearse por ley conforme lo señalado en el artículo 43 de la LOPE. Dicha ley, debe ser a propuesta del Poder Ejecutivo pues la creación de un sistema funcional deviene de la potestad inherente a este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas, como conductor de la política general de gobierno. En ese sentido, siendo que la propuesta proviene del Legislativo, esta debe ser observada."*

Aunado a lo indicado, en atención al marco normativo descrito, respecto de la creación del referido "Sistema" - artículo 8 del Proyecto de Ley N°6758/2020-CR - de acuerdo con el artículo 43 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la creación de un Sistema debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros, sin la cual se afectaría el principio de separación de poderes, establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, y el principio de competencia regulado en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N°29158.

- 3.10 En este orden de ideas, también es preciso señalar que el artículo 36 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece lo siguiente:

*"Artículo 36.- Comisiones Sectoriales y Multisectoriales*

*Las comisiones pueden ser de tres tipos:*

- 1. Comisiones Sectoriales.- Son de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente por resolución ministerial del titular a cuyo ámbito de competencia corresponden.*
- 2. Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal.- Creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.*





3. *Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente.- Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas."*

En relación a ello, los artículos 9 y 10 del Proyecto de Ley N°6857/2020-CR plantean la creación del "Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión – CONASANPI", y de los *Comités Técnicos Sectoriales de Seguridad Alimentaria Nutricional – COTESANPI*; sin embargo, la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, norma de desarrollo constitucional, no contempla la figura de Consejos y Comités Técnicos, sino que más bien en el mencionado artículo 36, establece la figura de Comisiones, las cuales se crean por Resolución Suprema, Decreto Supremo o Resolución Ministerial, según corresponda, normas que son emitidas por el Poder Ejecutivo y no por el Poder Legislativo. Por tanto, la propuesta de creación de órganos colegiados, debería ceñirse estrictamente a la Ley N°29158, caso contrario, se estaría contraviniendo el principio de separación de poderes,

### Falta de justificación de la necesidad de la propuesta legislativa

- 3.11 De otro lado, el artículo 75<sup>4</sup> del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis Costo Beneficio "es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"<sup>5</sup>. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general<sup>6</sup>.

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable, sino que es necesaria"<sup>7</sup>.

En el Reglamento de la Ley N°26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobada por el Decreto Supremo N°008-2006-JUS, encontramos la referencia a la justificación en la parte correspondiente al análisis costo beneficio:

*"Artículo 3.- Análisis costo beneficio.*

*3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas*

<sup>4</sup> "Requisitos y presentación de las proposiciones  
Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos.  
Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.  
(...)"

<sup>5</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

<sup>6</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

<sup>7</sup> ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.





*variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.*

*3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.*

*3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla."*

En el caso específico, en la Exposición de Motivos y en el Proyecto de Ley materia del presente informe, conforme a lo indicado por la Secretaría de Descentralización en su Informe N°D000038-2021-PCM-SD, no se advierte que se justifiquen y motiven las medidas que se proponen:

- Toda vez que no se ha realizado una adecuada explicación sobre cada una de las medidas que se proponen. Así, por ejemplo, no se justifica en detalle el rol y la relación que tendrían los Consejos Regionales y Locales de Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar con los demás órganos del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria para la Inclusión (SINASANPI).
- Aquellas medidas que involucran a los Gobiernos Regionales y a Gobiernos Locales, pues el Proyecto de Ley no estaría tomando en cuenta que ya existen roles determinados y diferentes para los gobiernos regionales en relación a los gobiernos locales en materia de desarrollo económico, conforme lo establecen las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades.
- Debería desarrollarse y justificarse la disposición final en la que se señala que los niveles de gobierno articularan esfuerzos a fin de formular las normas complementarias y conexas, toda vez que no queda claro qué tipo de articulación se requiere para la emisión de normas complementarias y conexas, y debe tomarse en cuenta que los gobiernos regionales y locales tienen autonomía normativa para emitir las normas que consideren necesarias, en el marco de sus competencias, observando las políticas nacionales.

3.12 Adicionalmente, respecto de lo establecido en el artículo 10 del Proyecto de Ley N°6857/2020-CR, referido a la necesidad de establecer la implementación del "Plan Nacional y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión", la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros señala acertadamente en su Informe N°D000048-2021-PCM-SSAP, que sobre el particular, el Poder Ejecutivo ha emitido normas, como por ejemplo el Decreto Supremo N°021-2013-MINAGRI que aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y el Decreto Supremo N°08-2015-MINAGRI que aprobó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021.

En ese sentido, en concordancia con lo opinado por la Secretaría de Gestión Pública, las propuestas de similar contenido que pretende establecer el Poder Legislativo mediante norma con rango de Ley - Proyecto de Ley N°6857/2020-CR - generan duplicidad de acciones por parte del Estado, lo cual resultaría innecesario.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia  
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

### Posible iniciativa de gasto en la propuesta legislativa

- 3.13 Finalmente, es preciso señalar que el numeral 17) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, prevé que le corresponde al Presidente de la República "Administrar la Hacienda Pública", y que el artículo 79 de dicha Carta Magna establece que:

*"Restricciones en el Gasto Público*

*Artículo 79.- Los representantes del Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)*

*(El subrayado es nuestro)*

Asimismo, la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público se regula 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.

Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.

En tal sentido, lo previsto en el artículo 11 del Proyecto de Ley N°6857/2020-CR, que contempla una medida referida al financiamiento de la implementación de lo dispuesto en la propuesta normativa, tiene implicancias presupuestarias, toda vez que plantea una obligación de gasto que compromete al Poder Ejecutivo a encontrar el financiamiento para los fines del Proyecto de Ley referido; por tanto, contravendría el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 En atención a los argumentos expuestos, se opina que el Proyecto de Ley N°6857/2020-CR **no es viable**.
- 4.2 Se recomienda remitir el presente informe, el Informe N°D000048-2021-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública y el Informe N°D000038-2021-PCM-SD de la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, de la Presidencia del Consejo de Ministros; a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad y a la Comisión Agraria, del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente  
**RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**  
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

**PERÚ**Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de  
Administración Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*  
*Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia*  
*"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

A : **SARA MARÍA AROBES ESCOBAR**  
SECRETARIA DE GESTIÓN PÚBLICA  
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

De : **HEBER CUSMA SALDAÑA**  
SUBSECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Asunto : Opinión técnico legal respecto al Proyecto de Ley N° 6857/2020-CR, Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión.

Referencia : a) Memorando Múltiple N° D000009-2020-PCM-OGAJ  
b) Oficio 634-PL6857-CISPD/-2020-2021-CR

Fecha Elaboración: Miraflores, 11 de marzo de 2021

---

Me dirijo a usted a fin de informar lo siguiente:

#### **I. ANTECEDENTES:**

- 1.1. Mediante Oficio 634-PL6857-CISPD/-2020-2021-CR del Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, se solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros, la opinión sobre el *"Proyecto de Ley N° 6857/2020-CR, Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión"*.
- 1.2. Asimismo, con Memorando Múltiple N° D000009-2020-PCM-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM, se solicita a la Secretaría de Gestión Pública, la opinión respecto del proyecto de ley en mención.

#### **II. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA:**

- 2.1. Conforme a lo establecido en los artículos 41°, 42° y 44° del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, la Secretaría de Gestión Pública es un órgano de línea con autoridad técnico normativa a nivel nacional que tiene a su cargo entre otras materias las de organización, estructura y funcionamiento de la administración pública, simplificación administrativa, gestión por procesos, calidad y atención al ciudadano, gobierno abierto y gestión del conocimiento; así como emitir opinión técnica sobre normas, proyectos de ley y autógrafas de ley en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado.

#### **III. ANALISIS**

- 3.1. El Capítulo I del PL establece el desarrollo de la *"Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión"*.

**BICENTENARIO  
PERÚ 2021**

**PERÚ**Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de  
Administración Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*  
*Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia*  
*"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

Al respecto, considerando que la propuesta es iniciativa del Poder Legislativo, se advierte que conforme al numeral 1 del artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, la formulación, diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas nacionales son de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y no de otro Poder del Estado, en ese sentido, este extremo de la propuesta debe ser observada.

- 3.2. El literal h), del numeral 4.2, del artículo 4 del PL, establece que el Estado tiene por rol promover "programas" de sensibilización, información y educación nutricional con la finalidad de mejorar los hábitos alimentarios de la población.

Sobre el particular, se precisa que, conforme al artículo 38° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenece, son creados por decreto supremo a iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo<sup>1</sup>; en ese sentido, siendo que la propuesta proviene del Poder Legislativo, este extremo de la iniciativa debe ser observada.

- 3.3. El Capítulo II del PL, establece la creación del "Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión" el cual tiene por finalidad dirigir las políticas de seguridad alimentaria y nutricional para la inclusión.

Al respecto, cabe precisar que el último párrafo del artículo 43 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE, señala que solo por ley se crea un sistema, contando con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros.

De la revisión de las características del sistema que se pretende crear, se deduce que el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión", tiene naturaleza de "sistema funcional", debido a que está vinculada con las políticas de seguridad alimentaria y nutricional para la inclusión (artículo 8 del PL).

En ese sentido, cabe precisar que todo sistema al cual se le quiera calificar como funcional, requiere crearse por ley conforme lo señalado en el artículo 43 de la LOPE. Dicha ley, debe ser a propuesta del Poder Ejecutivo pues la creación de un sistema funcional deviene de la potestad inherente a este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas, como conductor de la política general de gobierno. En ese sentido, siendo que la propuesta proviene del Legislativo, esta debe ser observada.

---

<sup>1</sup> Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

(...)

Artículo 38°.- Programas y Proyectos Especiales

38.1 Los Programas y Proyectos Especiales son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.



BICENTENARIO  
PERÚ 2021



- 3.4. El numeral 10.2, del artículo 10 del PL, establece la implementación del "Plan Nacional y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión".

Al respecto, cabe precisar que el Poder Ejecutivo ha emitido normas sobre este tema, así tenemos que mediante el Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI se aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y con el Decreto Supremo N° 08-2015-MINAGRI se aprobó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021. En ese sentido, las propuestas de similar contenido que pretende establecer el Poder Legislativo mediante norma con rango de Ley, generan duplicidad de acciones por parte del Estado.

Además, conforme al numeral 1 del artículo 25 de la LOPE, los ministros de Estado son los encargados de dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar planes de actuación, y asignar los recursos necesarios para su ejecución. En ese sentido, la propuesta del Poder Legislativo debe ser observada, considerando que incide en el planeamiento estratégico sectorial del Poder Ejecutivo.

- 3.5. El Capítulo III del PL, establece la creación del CONASANPI – Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión, el cual pretende ser la instancia máxima de toma de decisiones y de coordinación intersectorial e intergubernamental del país.

Sobre el particular, en caso el Poder Legislativo pretenda crear un órgano colegiado a efectos de realizar coordinaciones de carácter multisectorial, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en sus artículos 35 y 36, precisa que éstas se pueden ejercerse a través de una Comisión Multisectorial, la cual es creada por Decreto Supremo (en el caso de órganos de carácter permanente) o por Resolución Suprema (para órganos de carácter temporal); en todo caso, la LOPE precisa que los órganos colegiados que realizan coordinación de naturaleza multisectorial se crean únicamente por norma del Poder Ejecutivo; es decir, a iniciativa exclusiva de este Poder del Estado. Por lo tanto, siendo que la iniciativa es formulada por el Poder Legislativo, esta debe ser observada.

- 3.6. De manera similar al punto anterior, el literal b), del artículo 9 del PL, hace referencia al COTESANPI – Comités Técnicos Sectoriales de Seguridad Alimentaria Nutricional, sin precisar la finalidad de dichos órganos colegiados.

Al respecto, el artículo 29 de los Lineamientos de Organización del Estado, precisa que los comités son un tipo de órgano colegiado, sin personería jurídica ni administración propia, que se crean para tomar decisiones sobre materias específicas. Asimismo, se señala que los comités se disuelven automáticamente cumplido su objeto y periodo de vigencia, de ser el caso.

Por otro lado, en caso el Poder Legislativo pretenda crear un órgano colegiado sectorial cuya naturaleza sea el de una comisión, se precisa que conforme al artículo 36 de la LOPE, se establece que las Comisiones Sectoriales se crean formalmente por Resolución Ministerial del titular a cuyo ámbito de competencia corresponda; es decir, por norma del Poder Ejecutivo.

Además, en la medida de lo posible, debe evitarse hacer referencia a órganos colegiados sectoriales en normas con rango de ley, debido a que la constitución de estos se realiza por norma de menor jerarquía.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de  
Administración Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*  
*Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia*  
*"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

- 3.7. El último párrafo del artículo 3 del PL, hace referencia al Reglamento de la Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, la cual fue aprobada por Decreto Supremo N° 015-2016-MINAGRI; asimismo, la Segunda Disposición Complementaria Final del PL, hace referencia a la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, creada por Decreto Supremo N° 102-2012-PCM.

Al respecto, se advierte que la aprobación del Reglamento que se alude en el PL, se realizó a través de un decreto supremo, al igual que la creación de la comisión en mención; en ese sentido, éstas no deben hacerse referencia en una norma con rango de Ley, debido a que el Ejecutivo podría determinar su modificación, derogación o ser reemplazada por otra norma de igual jerarquía, en el caso del Reglamento; o su extinción, en el caso de la Comisión referida.

- 3.8. Se advierte que las propuestas contenidas en el PL (políticas, programas, estrategias, etc.) tienen incidencia presupuestaria, lo cual contraviene la prohibición de generación de gasto público por parte de los congresistas, conforme a lo dispuesto en el artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 79° de la Constitución Política del Perú.
- 3.9. En ese sentido, por las consideraciones antes expuestas se concluye que la propuesta normativa debe ser observada.

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:**

- 4.1. Del análisis realizado en el presente informe, el *"Proyecto de Ley N° 6857/2020-CR, Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión"*, **no resulta viable** por las siguientes consideraciones:
- a) El establecimiento de políticas y programas son de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y no de otro Poder del Estado.
  - b) Todo sistema al cual se le quiera calificar como funcional, requiere crearse por ley a propuesta del Poder Ejecutivo pues la creación de un sistema funcional deviene de la potestad inherente a este poder del Estado para determinar la forma cómo se organiza para implementar las políticas públicas.
  - c) Los ministros de Estado son los encargados de dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, aprobar planes de actuación, y asignar los recursos necesarios para su ejecución.
  - d) Los órganos colegiados de naturaleza multisectorial y sectorial son creados únicamente por normas del Poder Ejecutivo (Decreto Supremo, Resolución Suprema, Resolución Ministerial, etc.); es decir la iniciativa de creación corresponde a este Poder del Estado.
  - e) Las normas con rango de Ley no deben hacer referencia a norma de rango inferior.
  - f) Se advierte que las propuestas contenidas en el proyecto de ley tienen incidencia presupuestaria; en ese sentido, se recuerda la prohibición constitucional de generación de gasto público por parte de las iniciativas del Congreso de la República.



BICENTENARIO  
PERÚ 2021



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría de Gestión Pública

Subsecretaría de  
Administración Pública

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*  
*Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia*  
*"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

- 4.2. Se recomienda solicitar opinión al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social sobre los alcances del presente proyecto de ley.
- 4.3. De mediar conformidad, se recomienda registrar el presente informe en el módulo de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyectos de Ley del Sistema Integrado de Coordinación Multisectorial, para los fines correspondientes.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**HEBER CUSMA SALDAÑA**  
Subsecretario de Administración Pública  
SUBSECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

sgp/ssap/hcs/jfrp



BICENTENARIO  
PERÚ 2021



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de  
Descentralización

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia  
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"

A : **MAXIMILIANO RUIZ ROSALES**  
SECRETARIO DE DESCENTRALIZACIÓN  
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

De : **EDSON JENNS BERRIOS LLANCO**  
CONSULTOR  
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 6857/2020-CR que propone Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión.

Fecha Elaboración: Lima, 05 de mayo de 2021

Tengo a bien dirigirme a usted con el objeto de emitir opinión técnica en relación al Proyecto de Ley N° 6857/2020-CR que propone Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión. Sobre el particular, se debe manifestar lo siguiente:

#### I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Oficios N° 634-PL6857-CISPD/-2020-2021-CR y N° 577-PO/2020-2021-CA/CR, el Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad y el Presidente de la Comisión Agraria, respectivamente, del Congreso de la República solicitan opinión sobre el Proyecto de Ley N°6857/2020-CR, Ley Marco de Seguridad Alimentaria y Nutricional para la Inclusión (en adelante, Proyecto de Ley).
2. A través de los Memorandos N° 000499-2021-PCM-OGAJ y N° 000591-2021-PCM-OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita a la Secretaría de Descentralización emitir el informe de opinión técnica legal sobre el mencionado Proyecto de Ley N° 6857/2020-CR.

#### II. BASE LEGAL

1. Constitución Política del Perú
2. Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783
3. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867
4. Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972
5. Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, Ley N° 30355
6. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, y crea la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2016-MINAGRI

#### III. ANÁLISIS

**Competencia de la Secretaría de Descentralización para emitir opinión técnica**



BICENTENARIO  
PERÚ 2021



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de  
Descentralización

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia  
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

1. De acuerdo a lo previsto en el literal o) del artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM (en adelante, ROF), la Secretaría de Descentralización tiene dentro de sus funciones emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia. Conforme a ello, la formulación de opinión técnica requerida a la Secretaría de Descentralización respecto al Proyecto de Ley, sólo puede incidir en aquellas materias que se encuentran dentro del ámbito de su competencia.

### **El contenido del Proyecto de Ley**

2. El Proyecto de Ley materia de análisis contiene trece (13) artículos y cinco (05) disposiciones complementarias finales con el objeto de reconocer y garantizar el derecho de la población a una alimentación adecuada y saludable, con énfasis en las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, priorizando la atención, de la niñez, las mujeres gestantes o lactantes, la población de la tercera edad y las personas en situación de discapacidad, asimismo definir las obligaciones del Estado y la implementación del derecho humano a la alimentación y nutrición y crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria para la Inclusión, en adelante denominado SINASANPI.

3. Así, en los artículos 3 y 9 se determinaría que en los niveles descentralizados de gobierno se encuentran incorporados los Consejos Regionales y Locales de Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar ya establecidos en el reglamento de la Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar y se vinculan a las respectivas Gerencias de Desarrollo Económico, teniendo en cuenta la participación de la sociedad civil.

4. Asimismo, en el literal f) del artículo 4 se establece que desde los gobiernos regionales y locales deben crearse espacios propicios para el establecimiento de mercados locales y regionales de alimentos, especialmente en las zonas urbanas y rurales en situaciones de pobreza en el marco de sus atribuciones de fomento de desarrollo económico.

5. De otro lado, uno de los principios de la política de seguridad alimentaria y nutricional para la inclusión es la descentralización, la cual considera que el conjunto de políticas, planes y proyectos de la seguridad alimentaria para la inclusión se ejecutan de manera descentralizada en los tres niveles de gobierno, atendiendo prioritariamente a las poblaciones en situación de exclusión.

6. Por último, en las disposiciones complementarias finales se establece que en un plazo de sesenta días se deberá publicar el reglamento de la ley, en tanto que se determina que los niveles de gobierno articulan esfuerzos a fin de formular las normas complementarias y conexas, además se indica que las diversas instancias, órganos u otras formas de coordinación regional y local existentes sobre seguridad alimentaria para la inclusión se adecuan al SINASANPI, y finalmente, se determina la derogación de todas las disposiciones normativas y legales que se opongan a la presente propuesta normativa.

### **Observaciones al Proyecto de Ley**

7. Al respecto, de la revisión a la propuesta normativa y su exposición de motivos, se observan los siguientes aspectos:

7.1 La obligación de justificar y motivar adecuadamente el contenido del Proyecto de Ley materia de análisis, toda vez que no se ha realizado una adecuada explicación sobre cada una de las medidas que se proponen. Así, por ejemplo, no se justifica en detalle el rol y la relación que tendrían los Consejos Regionales y Locales de Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar con los demás órganos del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria para la Inclusión (SINASANPI).



BICENTENARIO  
PERÚ 2021



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de  
Descentralización

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia  
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

Asimismo, tampoco se explica ni se justifica normativamente el rol que les correspondería a los gobiernos regionales y locales, toda vez que en la fórmula legal si bien se menciona que en dichos niveles de gobierno deben crearse espacios propicios para el establecimiento de mercados locales y regionales de alimentos, especialmente en las zonas urbanas y rurales en situaciones de pobreza en el marco de sus atribuciones de fomento de desarrollo económico; no obstante, no se regula mecanismos de articulación intergubernamental para evitar la duplicidad de esfuerzos y de gasto que ello podría implicar.

En ese sentido, cabe recordar que el Tribunal Constitucional<sup>1</sup> ha sido muy enfático en señalar que: "(...) en un Estado democrático de derecho, el legislador está sometido a los límites que le señala la Constitución, por lo que no puede lícitamente adoptar en forma de ley cualquier decisión sobre cualquier materia: algunas le están vedadas y en las restantes no puede disponer como quiera". De ahí que si lo que se desea regular tiene el objeto de garantizar el derecho de la población a una alimentación adecuada y saludable, a partir del cual se determinen obligaciones del Estado, creándose el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria para la Inclusión, debería desarrollarse y sobre todo justificarse los roles que deben asumir los tres niveles de gobierno, además de contemplarse mecanismos de articulación intergubernamental, en la medida que estamos frente a una ley marco.

7.2. La importancia de legislar tomando en cuenta la naturaleza distinta de los niveles de gobierno y la necesidad de diferenciar los roles de los gobiernos descentralizados a fin de evitar la duplicidad de esfuerzos. En ese sentido, resulta necesario que toda propuesta normativa tenga en cuenta las competencias y sobre todo la naturaleza diferenciada de cada nivel de gobierno. Así, si bien los gobiernos regionales y locales tienen competencia en materia de desarrollo económico, el rol que asumen es distinto y complementario, a partir de su naturaleza diferente y para evitar duplicidad de esfuerzo y gasto.

A este respecto, no debemos olvidar que, de acuerdo con la Constitución Política y la Ley de Bases de Descentralización, en nuestro país existen tres niveles de gobierno (gobiernos locales, gobiernos regionales y gobierno nacional), los cuales ostentan competencias diferenciadas, a partir de su naturaleza distinta. Las Municipalidades son el nivel de gobierno más cercano a la población y debe promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción, en tanto que los gobiernos regionales deben fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

No obstante, en el Proyecto de Ley materia de análisis se dice de manera general que la política de seguridad alimentaria y nutricional para la inclusión debe ejecutarse de manera descentralizada y se indica que en los gobiernos regionales y locales deben crearse espacios para el establecimiento de mercados en el marco de sus atribuciones de fomento de desarrollo económico. Ello no estaría tomando en cuenta que ya existen roles determinados y diferentes para los gobiernos regionales en relación a los gobiernos locales en materia de desarrollo económico, conforme lo establecen las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y de Municipalidades. Así, corresponde al nivel regional adoptar políticas regionales que contribuyan a generar una cultura de seguridad alimentaria y promover ferias agropecuarias, en coordinación con los gobiernos locales (artículo 51), en tanto que, a nivel local, las Municipalidades tiene competencia en materia de comercialización y promoción del desarrollo económico local (artículos 83 y 85).

En ese sentido, es importante que en cualquier propuesta normativa quede claro quien asume determinadas tareas, en el marco de sus competencias y funciones preestablecidas, pero sobre todo guardando coherencia con su naturaleza, diferenciando roles específicos y estableciendo mecanismos de

<sup>1</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N° 006-2018-AI. Fundamento Jurídico 42.



BICENTENARIO  
PERÚ 2021



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Despacho Viceministerial de  
Gobernanza Territorial

Secretaría de  
Descentralización

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia  
"Perú suyunchikpa Iskay Pachak Watan: iskay pachak watañam qispisqanmanta karun"*

coordinación y articulación, para evitar duplicidad y superposición de tareas, lo cual no se advierte claramente en el Proyecto de Ley materia de análisis.

7.3 Por último, debe tenerse en cuenta que existen algunos aspectos mínimos de técnica legislativa que deberían ser revisados en la propuesta normativa, tales como la necesidad de que se precisen expresamente las normas que se derogarán o que requieren modificación, conforme lo exige el marco normativo de producción y sistematización legislativa<sup>2</sup>. Asimismo, debería explicarse el proceso de adecuación que se regula en la cuarta disposición complementaria final, al señalar que las diversas instancias, órganos u otras formas de coordinación regional y local existentes sobre seguridad alimentaria para la inclusión se adecuan al SINASANPI. No resulta conveniente que no se establezca un plazo de adecuación y que tampoco se haya evaluado si dicha adecuación implicaría algún gasto o no a las entidades públicas, lo cual requeriría un fortalecimiento del análisis costo beneficio.

Finalmente, debería desarrollarse y justificarse la disposición final en la que se señala que los niveles de gobierno articularan esfuerzos a fin de formular las normas complementarias y conexas, toda vez que no queda claro que tipo de articulación se requiere para la emisión de normas complementarias y conexas, y debe tomarse en cuenta que los gobiernos regionales y locales tienen autonomía normativa para emitir las normas que consideren necesarias, en el marco de sus competencias, observando las políticas nacionales.

8. Dichos aspectos ameritan una revisión del Proyecto de Ley, en lo que corresponde a la exposición de motivos y el texto de la fórmula legal que se propone, a fin de que esté debidamente justificada y motivada, respetando los límites constitucionales y legales.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo a lo expuesto, se concluye en la necesidad de revisar la propuesta normativa, a partir de los diversos aspectos observados y que se mencionan en el presente informe.

Finalmente, se recomienda remitir el presente informe técnico a la Oficina General de Asesoría Jurídica con copia al Despacho del Viceministerio de Gobernanza Territorial, a fin de responder el pedido de opinión solicitado por las Comisiones de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, así como la Agraria del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**EDSON JENNS BERRIOS LLANCO**  
CONSULTOR  
SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN

<sup>2</sup> Artículo 30 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS



BICENTENARIO  
PERÚ 2021

## Mensaje Usuario Externo

mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe

 Mensaje reenviado el 08/06/2021 01:28 p.m..

Enviado: martes 08/06/2021 12:31 p.m.

Para: jurbisagastegui@pcm.gob.pe

 Mensaje  8bfd09f84d8d4c7b554b5819f4735680.pdf (599 KB)  96a35e35fd612051c718737373635a9d.pdf (423 KB)  
 c6696ce98aa880045240bb901bb5c961.pdf (846 KB)  ec307c53a660e729b525b844c29c1c3d.pdf (691 KB)

**[Solicitante]:** [jurbisagastegui@pcm.gob.pe](mailto:jurbisagastegui@pcm.gob.pe)

**[Asunto]:** Mensaje Usuario Externo

**[Mensaje]:** Señor Congresista José Luis Ancalle Gutiérrez Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad. Congreso de la República Por especial encargo de la Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministros, remito el Oficio N° D001384-2021-PCM/SG y anexos, así mismo agradeceré confirmar la recepción del presente.

**[Fecha]:** 2021-06-08 12:31:11

**[IP]:** 200.48.76.132

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.