



PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA CONSTITUCIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS OLLAS COMUNES

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del congresista **Roberto Helbert Sánchez Palomino**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere los artículos 107 de la Constitución Política del Estado y 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE REGULA LA CONSTITUCIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS OLLAS COMUNES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular la constitución y el funcionamiento de las ollas comunes.

Artículo 2. Definición

Las ollas comunes son organizaciones espontáneas de personas naturales, de carácter temporal, que se constituyen con la finalidad de cubrir su necesidad básica de alimentación, para lo cual comparten insumos y esfuerzos en la preparación de los alimentos, en un contexto de crisis que no les permite proveerse de alimentos o no tienen capacidad económica para adquirirlos.

Artículo 3. Constitución de las ollas comunes y beneficiarios

Las ollas comunes se constituyen mediante acta de constitución, en la que figuran: los nombres, los números del documento nacional de identidad y las firmas de cada uno de los integrantes.

Asimismo, cada olla común tiene un padrón de beneficiarios, en el que figuran: los nombres, los números del documento nacional de identidad y las firmas de cada uno de ellos.

No pueden ser integrantes ni beneficiarios de las ollas comunes, los miembros de los comedores populares ni sus beneficiarios, salvo que el comedor haya suspendido sus actividades.

En el caso que algún integrante o beneficiario de la olla común no tenga el documento nacional de identidad correspondiente, puede solicitar al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) que se encargue de realizar los trámites que corresponden.



El RENIEC tiene un plazo de 5 días de recibido el pedido mencionado en el párrafo anterior para emitir una respuesta.

Artículo 4. Registro de las ollas comunes

En un contexto de emergencia alimentaria, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social registra a las ollas comunes mediante una plataforma informática con la finalidad de brindarles apoyo alimentario.

Los integrantes de las ollas comunes pueden inscribir a su organización, directamente, en la plataforma informática, o en los locales de las municipalidades distritales o provinciales, las que facilitan la inscripción de las ollas comunes en la plataforma informática mencionada.

Artículo 5. Entrega de alimentos

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social dispone los mecanismos de entrega de alimentos e implementos a las ollas comunes inscritas en su registro.

La entrega mencionada puede realizarla en forma directa el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social o puede encargar a otras entidades, como ministerios, gobiernos locales o gobiernos regionales.

La Contraloría General de la República se encarga de supervisar la entrega de alimentos e implementos.

Artículo 6. Donación de alimentos de las entidades privadas

Las entidades privadas pueden donar directamente a las ollas comunes inscritas en el registro regulado en el artículo 4 de la presente ley.

Artículo 7. Apoyo del Estado a las ollas comunes

Las ollas comunes reciben el apoyo del Estado durante el periodo en el que se declara la emergencia alimentaria. Una vez concluido dicho periodo, el Estado continúa prestando apoyo a las ollas comunes, en los lugares en los que los beneficiarios no tengan acceso a los alimentos, por un tiempo máximo de un año. Durante dicho periodo, la olla común puede convertirse en un comedor popular de acuerdo a lo que señala el artículo 8 de la presente ley o sus beneficiarios pueden ser incorporados a los comedores populares más cercanos.

Artículo 8. Conversión en comedores populares

Las ollas comunes que lo deseen pueden convertirse en comedores populares cumpliendo los requisitos que señala la Ley N° 25307, Ley que "Declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno-Infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario" y su reglamento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera: Modificación del artículo 9 de la Ley N° 31315



Modifícase el artículo 9 de la Ley N° 31315, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 9. Declaratoria de Emergencia Alimentaria

La emergencia alimentaria puede ser declarada, en todo el territorio nacional, o en parte de él, en los casos en que se afecte gravemente la provisión de los alimentos y/o la capacidad económica para adquirirlos.

La emergencia alimentaria es declarada mediante Resolución Suprema firmada por el presidente del Consejo de Ministros y los ministros de Desarrollo Agrario y Riego; Desarrollo e Inclusión Social, de la Producción y de Salud.

Una vez declarada la emergencia alimentaria, el Poder Ejecutivo implementa acciones que tengan como finalidad garantizar la provisión de los alimentos, entre ellos:

- Incrementa el apoyo en alimentos e implementos u otros medios a los comedores populares regulados por la Ley N° 25307, con la finalidad que puedan atender a más beneficiarios.
- Apoyo con alimentos e implementos a las ollas comunes en los lugares en los cuales no existan los comedores populares regulados por la Ley N° 25307 o no tengan capacidad de atender a más beneficiarios.

Los mecanismos de coordinación interinstitucional e intergubernamental para atender las emergencias alimentarias son desarrollados en el reglamento de la presente ley.

Segunda. Reglamentación de la presente ley

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo de treinta días calendarios contados a partir del día siguiente de su publicación.

Lima, 24 de noviembre de 2021

ISABEL CORTÉZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Roberto Sánchez Palomino
Congresista de la República

E. REYMONDO

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

RUTH LUQUE IBARRA
Directiva Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Justos por el Perú
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **diciembre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 939** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

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



Exposición de motivos

El objeto del presente proyecto de ley es crear un marco jurídico que regule la constitución y funcionamiento de las ollas comunes, así como el apoyo de parte del Estado y del sector privado a dichas iniciativas, que tienen como finalidad obtener alimentos, en periodos de crisis.

En nuestro país, las ollas comunes han sido una respuesta solidaria, en el contexto de una crisis social y económica ocasionada por el COVID-19, que ha permitido a los sectores más pobres de la población acceder a los alimentos para poder subsistir, en los lugares en los cuales no existía organizaciones como los comedores populares o en los que no funcionaban a consecuencia de la cuarentena¹. "En el país operan 13,644 comedores populares, y el número de ollas comunes, solo en Lima, ya supera las 2,361 –que atienden a 249 mil personas–, según el Registro de Ollas Comunes de Lima Metropolitana, actualizado hasta agosto²" del 2021.

Al inicio, las ollas comunes recibieron ayuda, sobre todo, de varios sectores de la sociedad civil. "Sin embargo, estas acciones desarticuladas, con limitaciones en la sostenibilidad, evidenciaron la necesidad de una respuesta integral por parte del Estado³." Es así que "buscando mejorar el acceso a alimentos y la visibilidad de su situación, en junio del 2020 se conformó la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana, que actualmente articula 170 dirigentas y dirigentes de 9 distritos, con una fuerte presencia en Carabayllo, Comas, Independencia, San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo, Pachacámac y, en menor medida, San Martín de Porres, El Agustino y San Juan de Miraflores."⁴ A diferencia de los comedores populares, las ollas comunes surgen ahí donde no hay un comedor popular y son espontáneas y temporales⁵.

Con la finalidad de dotar de un marco legal que permitiera el apoyo a las ollas comunes, el 30 de abril de 2020 se publicó el Decreto Legislativo N° 1472, 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 Covid-19. En base a dicha norma, el Estado viene prestando apoyo a las ollas comunes.

¹ Defensoría del Pueblo, *Supervisión a municipalidades: asistencia a ollas comunes durante la pandemia*, Serie Informes Especiales n.º 010-2021-DP, publicado en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2168827/Serie-Informes-Especiales-10-Supervisi%C3%B3n-a-municipalidades_-_asistencia-a-ollas-comunes-durante-la-pandemia-.pdf.pdf

² Marco Zileri, *Las Ollas hambrientas, la absurda burocracia*, publicado en <https://www.idl-reporteros.pe/las-ollas-hambrientas-la-absurda-burocracia/>

³ Defensoría del Pueblo, Op. Cit., p. 15

⁴ Santandreu, Alain. #OllasContraElHambre: Entre la victimización y la resistencia. Fundación Freidrich Ebert, 2021, p. 26

⁵ Zileri, Marco, "La segunda olla" publicado en <https://www.idl-reporteros.pe/la-segunda-olla/>



En efecto, el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1472 señala "el objeto del presente Decreto Legislativo es emitir disposiciones para que el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma brinde el servicio de atención alimentaria complementaria a personas en situación de vulnerabilidad, en coordinación con las Municipales Distritales, Ministerios y el Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI y con la participación de las Fuerzas Armadas, en el marco de la Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo las facultades de legislar en diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19, en tanto dure la Emergencia Sanitaria establecida por el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, Decreto Supremo 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".

Posteriormente, el 19 de febrero del 2021 se publicó la Ley N° 31126, 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. En cuyo artículo 1° incorporó 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".

De acuerdo a dichos artículos, se agrega a las municipalidades provinciales y distritales las funciones 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".

Asimismo, el artículo 2 de la Ley N° 31126 modifica el artículo 9.1 de la Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social agregando la letra "j" al artículo mencionado, con el siguiente texto:



"Artículo 9. Funciones exclusivas y compartidas

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".

En este caso, sucede algo parecido a lo que señala la Ley N° 31126, en la medida que se le añade al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social la función de administración y ejecución de iniciativas ciudadanas de apoyo alimentario temporal.

Asimismo, la norma bajo comentario en su única Disposición Complementaria Final señala que "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".

Dentro de este marco legal, el 28 de abril de 2021, se publicó la Resolución Ministerial N° 067-2021-MIDIS, la cual en su artículo 1 modifica el artículo 97 de la Sección Segunda del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, añadiendo al ministerio mencionado la función 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".

Posteriormente, el 5 de mayo de 2021, se publicó la Resolución Ministerial 073-2021-MIDIS, que aprueba el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que aprueba el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en el que se incluye la modificación efectuada por la Resolución Ministerial N° 067-2021-MIDIS.

El 18 de mayo de 2021, se publicó la Resolución Ministerial N° 086-2021-MIDIS, la que aprueba lo siguiente:

- Directiva N° 005-2021-MIDIS, "Disposiciones para la asistencia técnica a los Gobiernos Locales en la atención de las iniciativas ciudadanas de apoyo alimentario temporal".



- Guía N° 001-2021-MIDIS, "Guía para el registro de iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria temporal en caso de desastres naturales o emergencia sanitaria".
- Guía N° 002-2021-MIDIS, "Guía para el funcionamiento de los comités de transparencia y acompañamiento a los Gobiernos Locales en la atención de iniciativas de apoyo alimentario temporal en contextos de desastres naturales o emergencia sanitaria".

Como se puede observar son varias las normas que se han aprobado a favor de las ollas comunes, las que en medio de la mayor crisis sanitaria de la historia del Perú, se convirtieron en los espacios donde las familias de barrios populares resisten juntas el embate del hambre⁶. Sin embargo, hasta el momento no tenemos una norma que regule en forma integral la constitución, y funcionamiento de las ollas comunes, quienes vienen aportando en forma significativa en poner en vigencia el derecho humano a la alimentación.

El derecho humano a la alimentación en el derecho internacional de los derechos humanos

El derecho a la alimentación se encuentra reconocido, en forma expresa por el derecho internacional de los derechos humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la siguiente manera:

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

En efecto, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala:

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y

⁶ Zárate, Joseph, "Más miedo al hambre que al virus", <https://www.idl-reporteros.pe/mas-miedo-al-hambre-que-al-virus/>



científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

De acuerdo al artículo mencionado, los Estados partes, entre ellos el Perú, reconocen como derecho fundamental que toda persona se encuentre protegida contra el hambre y por ello se comprometen a adoptar medidas que se necesiten para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos.

Asimismo, el artículo 2 del instrumento internacional mencionado señala que:

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Es decir, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas especialmente, económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga con la finalidad de lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto mencionado. Entre ellos el derecho a la alimentación.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Comentario General N° 12 señala "que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos"

En el caso peruano, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue suscrito por Perú el 11 de agosto de 1977 y aprobado por el Decreto Ley N° 22129, "Adoptan Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aceptado por la ONU", publicado el 29 de marzo de 1978. El instrumento de adhesión del 12 de abril de 1978, se depositó el 28 de abril de 1978, el mismo que fue aceptado como ratificación por las Naciones Unidas por



ser el Perú signatario. Por lo antes señalado, el Pacto mencionado se encuentra vigente en el Perú desde el 28 de julio de 1978⁷.

Además, hay que tener en cuenta que de acuerdo al artículo 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe y una de las consecuencias jurídicas de ello, es la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno, y en caso de conflicto entre ambos, prevalece el primero, puesto que, como establece el artículo 27 de la Convención de Viena de 1969, no se podrá invocar disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.⁸

Asimismo, sobre los tratados de derechos humanos, el Tribunal Constitucional peruano en la sentencia correspondiente al Expediente N.º 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC ha señalado lo siguiente: "En tal sentido, el derecho internacional de los derechos humanos forma parte de nuestro ordenamiento jurídico y, por tal razón, este Tribunal ha afirmado que los tratados que lo conforman y a los que pertenece el Estado peruano, 'son Derecho válido, eficaz y, en consecuencia, *inmediatamente aplicable* al interior del Estado'. Esto significa en un plano más concreto que los derechos humanos enunciados en los tratados que conforman nuestro ordenamiento vinculan a los poderes públicos y, dentro de ellos, ciertamente, al legislador".

En ese sentido, es importante recalcar, que los tratados ratificados por el Perú son de obligatorio cumplimiento en nuestro país, por lo cual el Estado peruano asume el compromiso de adecuar su legislación interna a lo que señalen los instrumentos internacionales mencionados. En ese sentido, "la jurisprudencia internacional ha sido reiterativa y constante. La Corte Internacional de Justicia, en el *Caso del intercambio de poblaciones griegas y turcas*, expresó: "Un Estado que ha contraído válidamente obligaciones internacionales está obligado a introducir en su legislación las modificaciones que sean necesarias para asegurar la ejecución de los compromisos contraídos (...) Es un principio generalmente reconocido por el Derecho de gentes que, en las relaciones entre las Potencias contratantes en un tratado, las disposiciones de una ley interna no pueden prevalecer sobre el tratado"⁹.

También, la Constitución en su artículo 55 señala que "los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional". Es decir, tienen validez y su cumplimiento de sus disposiciones es obligatorio dentro del territorio

⁷ Con información de Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Compendio de Derechos Humanos: Tratados Internacionales de los que el Perú es Parte. Lima, 2012, p. 99. Publicado en https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/congreso_compendio-derechos-humanos_minjus-delia_mu%C3%B1oz.pdf

⁸ Casado Raigon, Rafael, *Derecho internacional parte general*, Madrid, Tecnos 2012, p. 224-225.

⁹ García Ramírez, Sergio "Sobre el control de convencionalidad y recepción interna del orden internacional de los derechos humanos", en Rey Cantor, Ernesto, Control de Convencionalidad de las leyes de derechos humanos, México, Porrúa, pág. LXIII



nacional. Por ese motivo, el Estado peruano tiene la obligación de crear los mecanismos necesarios para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, como el derecho a alimentación.

El derecho a la alimentación en el derecho interno peruano

El Tribunal Constitucional en su sentencia en el N° 01470-2016-PHC/TC, señala que el derecho a una alimentación adecuada es un derecho que no solamente tiene reconocimiento a nivel de los tratados internacionales sobre derechos humanos, sino que además tiene reconocimiento y vigencia en el ordenamiento jurídico peruano en tanto los tratados reconocen han sido aprobados e incorporados al derecho interno.

Además, el "Tribunal Constitucional entiende que el derecho a la alimentación es una prestación jurídica de derecho subjetivo que faculta a su titular a obtener una prestación positiva por parte del Estado, a fin de que este le provea o le haga accesibles los medios suficientes y adecuados que satisfagan sus requerimientos alimenticios de manera sostenible, cuando su titular se encuentre en una situación de vulnerabilidad que le impida satisfacerlos por sí mismo. El Estado está obligado de satisfacer una alimentación de subsistencia que permita al titular de derecho verse libre de padecer hambre (sensación incomoda o dolorosa causada por la falta de comida) y mantener su funcionalidad corporal, siendo progresivo el desarrollo y complementación del mismo".

Como se puede observar el derecho a la alimentación se encuentra reconocido en nuestro ordenamiento jurídico, tanto desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, así como desde el punto de vista del derecho constitucional peruano.

Asimismo, se puede mencionar que recientemente, el 26 de julio del presente año, se publicó la Ley N° 31315, Ley de seguridad alimentaria y nutricional, que tiene como finalidad establecer un marco legal para el desarrollo de las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional, tomando en consideración que el derecho a la alimentación es un derecho fundamental de las personas, reconocido por los acuerdos internacionales que el Perú ha suscrito.

Si bien, la Ley N° 31315 es una norma que establece políticas públicas sobre seguridad alimentaria, no es la primera vez que una norma con rango de ley desarrolla, lo referido al derecho a la alimentación. Sin embargo, son varios los dispositivos legales que fueron publicados con la finalidad de regular y reconocer, sobre todo las organizaciones formadas por la sociedad civil con la finalidad de garantizar el derecho a la alimentación.

Es así que, durante periodos de crisis, en los cuales el poder adquisitivo ha disminuido gravemente o existe la posibilidad que un grupo de personas no tengan posibilidades de acceder los alimentos, se han organizado, en el caso del Perú hace algunas décadas se fueron organizando los comedores populares.



Los comedores populares autogestionarios

En el año 1995 se señalaba que "el comedor comunal, como organización popular femenina, es un fenómeno social que se desarrolla en nuestro país en los últimos quince años, sin paralelo a nivel latinoamericano y probablemente mundial. Los comedores aparecen en el Perú en la medida que se agrava la crisis económica y el Estado se repliega de su función social. En su constitución intervienen múltiples actores e intereses: de un lado, las instituciones y agentes externos de donación de viveres, dinero o asesoría; del otro, las mujeres de sectores populares democracia, en superar conflictos y en el trato con instituciones y funcionarios.¹⁰"

Asimismo, "los comedores populares se multiplicaron en la medida en que la crisis económica golpeó los bolsillos de los esposos, quienes no tenían empleo o se vieron desempleados, por lo que las familias no pudieron costear los alimentos básicos, además de que el Estado se retiró de su función social, para concentrarse en abrir el mercado neoliberal¹¹".

Se puede resaltar que "en medio de la pobreza y de la incomodidad miles de mujeres trabajan, conversan, discuten, mientras preparan juntas la comida familiar. Este fenómeno, único en la historia del país, ha actuado como un poderoso paliativo ante la desnutrición, el hambre e incluso la violencia. El comedor popular también ha sido una escuela, donde muchas mujeres se han adiestrado en actividades de organización, práctica de la democracia, en superar conflictos y en el trato con instituciones y funcionarios.¹²"

Los comedores populares se forjaron como organización popular en 1978 cuando se organizan los primeros comedores populares en Comas y El Agustino para la preparación y reparto de desayuno infantiles, y desde 1979 se extienden a la preparación y reparto de desayunos familiares. A lo largo del periodo 79-86 se fue conformando un modelo de organización femenina diversa de la que hasta entonces existía en los sectores populares. Se trataba de mujeres que, agrupadas en un número de 20 ó 30, se constituían en una asociación cuya finalidad era enfrentar el problema alimentario que todas partes padecían por bajo ingreso familiar. En 1984 la experiencia ya se encontraba asentada en Lima y comenzaba incluso a surgir en otras ciudades del país; Chimbote, Arequipa, Puno, Sullana entre otras¹³.

¹⁰ Blondet, Cecilia y Montero, Carmen, Hoy menú popular. Comedores en Lima. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1995. p. 20

¹¹ Minaya Rodríguez, Jacqueline. "No matarás ni con hambre ni con balas. Las mujeres de los comedores populares autogestionarios en El Agustino durante la violencia política", en *Anthropologica*. Vol. 33 Núm. 34 (2015): Memoria y violencia política. Entre la historia y la antropología, p. 176

¹² Blondet, Cecilia y Montero, Op. Cit., p. 15

¹³ Lora, Carmen, Creciendo en dignidad. Movimiento de comedores autogestionarios, Lima, Instituto Bartolomé de las Casas, Centro de Estudios y Publicaciones., 1996, p. 15



Recién en los años 90 se aprobaron varios dispositivos legales, con la finalidad de reconocer a las organizaciones que se formaron con la finalidad de garantizar el apoyo alimentario. A continuación, se señalan dichas normas.

Normas que regulan a las organizaciones sociales de base

- El 15 de febrero del 1991, se publicó la Ley N° 25307 que "declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionados, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno-Infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario".

De acuerdo a dicha ley se reconocía como organizaciones sociales de base a los siguientes:

- a) Comedores Populares Autogestionarios;
- b) Clubes de Madres;
- c) Comités de Vaso de Leche; y,
- d) Todas aquellas organizaciones cuya finalidad consista en el desarrollo de actividades de apoyo alimentario a la población de menores recursos.

La importancia de esta norma radica en que permite a las organizaciones sociales de base participar en la gestión y fiscalización de los programas de apoyo alimentario. La Ley N° 25307 demoró en ser reglamentada, recién el 26 de mayo del 2002 se publicó el Decreto Supremo N° 041-2002-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley que declara de prioritario interés nacional la labor de Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios y otras organizaciones sociales de base.

- El 25 de mayo del 2002 se publicó la Ley N° 27731 Ley que regula la participación de los Clubes de Madres y Comedores Populares Autogestionarios en los Programas de Apoyo Alimentario.
- El 12 de abril del 2003 se publicó el Decreto Supremo N° 006-2003-MIMDES, que aprueba el Reglamento sobre la participación de los clubes de madres, comedores populares autogestionarios y demás organizaciones beneficiarias en la gestión y fiscalización de los programas de apoyo alimentario a cargo del PRONAA.
- El 2 de abril de 2003, se publica el Decreto Supremo N° 036-2003-PCM que aprueba el Cronograma de transferencia para el Año 2003 a Gobiernos Regionales y Locales de fondos, proyectos y programas sociales, uno de los programas es el referido a comedores populares.
- El 30 de octubre del 2003, se publica el Decreto Supremo N° 088-2003-PCM, "Transferencia de los fondos, proyectos y programas sociales a cargo del PRONAA, FONCODES, PROVÍAS RURAL y ex ORDERSUR, en el marco del D.S. N° 036-2003-PCM. Es importante destacar que de acuerdo al artículo 4 de dicha norma, "los Alcaldes y Alcaldesas



provinciales deben instalar en un plazo no mayor de 30 días calendarios el Comité de Gestión vinculados a los Programas Alimentarios de acuerdo a la normatividad vigente".

- El 24 de enero de 2012, mediante el Decreto Supremo N° 002-2012-MIDIS se declara en evaluación y reorganización los programas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y autoriza a y evaluarla continuidad de sus programas.
- El 31 de mayo del 2012, mediante el Decreto Supremo N° 007-2012-MIDIS extinguen el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en un plazo que no excederá el 31 de diciembre de 2012 respecto a la ejecución de sus prestaciones, y el 31 de marzo de 2013 para el cierre contable, financiero y presupuestal.
- El 6 de julio de 2016 se publica el Decreto Supremo N° 006-2016-MIDIS que establece funciones que corresponden al Gobierno Nacional, Gobiernos Locales y organizaciones que participan en el Programa de Complementación Alimentaria - PCA.
- El 11 de junio del 2018 se publicó la Ley N° 30790, Ley que promueve a los comedores populares como unidades de emprendimiento para la producción.
- El 18 de diciembre del 2019 se publicó el Decreto Supremo N° 007-2019-MIDIS que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30790, Ley que promueve a los comedores populares como unidades de emprendimiento para la producción.

De acuerdo a las normas mencionadas, los comedores populares no solo son organizaciones que se dedican a proporcionar alimentos a sus beneficiarios, sino que también participan en los comités gestión, instancia donde se decide la relación de alimentos que serán adquiridos de acuerdo a su valor nutricional, la periodicidad de las compras, entre otros temas. Originalmente los alimentos eran proporcionados por el Poder Ejecutivo, en la actualidad son proporcionados por las municipalidades provinciales y distritales. Es decir, se ha descentralizado el reparto de alimentos. También los comedores son supervisados por las municipalidades. En sus orígenes, los comedores populares nacieron como las ollas comunes y luego se fueron fortaleciendo.

Propuesta:

La presente iniciativa legislativa se puede resumir en lo siguiente:

- Propone regular la forma en la que se constituyen las ollas comunes y su funcionamiento.
- Define a las ollas comunes como organizaciones espontáneas de personas naturales, de carácter temporal, que se constituyen con la



finalidad de cubrir su necesidad básica de alimentación, para lo cual comparten insumos y esfuerzos en la preparación de alimentos, en un contexto de crisis que no les permite proveerse de alimentos o no tienen capacidad económica para adquirirlos.

- Establece un registro de las ollas comunes que, en un contexto de emergencia alimentaria, permitirá al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social brindar a las ollas comunes en forma adecuada el apoyo alimentario que requieren. El ministerio mencionado es el encargado de disponer los mecanismos de entrega de alimentos e implementos a ollas comunes.
- Las ollas comunes reciben apoyo del Estado durante el periodo en el que se declara la emergencia alimentaria. Una vez concluido dicho periodo, el Estado continúa prestando apoyo a las ollas comunes en los lugares en los que los beneficiarios no tengan acceso a los alimentos, por un tiempo máximo de un año. Durante dicho periodo, la olla común puede convertirse en un comedor popular en la medida que cumplan los requisitos que señala la Ley N° 25307, Ley que "Declara de prioritario interés nacional la labor que realizan los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionados, Cocinas Familiares, Centros Familiares, Centros Materno-Infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo referido al servicio de apoyo alimentario" y su reglamento.
- Establece normas que regulen los casos de emergencia alimentaria y señala que puede ser declarada en los supuestos en que se afecte gravemente la provisión de los alimentos y/o la capacidad económica para adquirirlo, mediante Resolución Suprema firmada por el presidente del Consejo de Ministros y los ministros de Desarrollo Agrario y Riego; Desarrollo e Inclusión Social, de la Producción y de Salud.
- Una vez declarada la emergencia alimentaria el Poder Ejecutivo implementa acciones que tengan como finalidad garantizar la provisión de los alimentos, entre ellos:
 - o Incrementa el apoyo en alimentos e implementos u otros medios a los comedores populares regulados por la Ley N° 25307, con la finalidad que puedan atender a más beneficiarios.
 - o Apoyo con alimentos e implementos a las ollas comunes en los lugares en los cuales no existan los comedores populares regulados por la Ley N° 25307 o no tengan capacidad de atender más beneficiarios.



EFFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley se encuentra dentro de los alcances de lo que señala la Constitución Política del Perú y establece un marco jurídico para la creación y funcionamiento de las ollas comunes, así como también para la declaración de emergencia alimentaria.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de la presente norma no implica costo alguno para el Estado, en la medida establece un marco normativo para la constitución, funcionamiento de las ollas comunes y señala los supuestos en los cuales el Poder Ejecutivo puede declarar emergencia alimentaria, así como las medidas que tomará en este caso.

RELACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra vinculada con las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- 10. Reducción de la pobreza.
- 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
- 15. Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición.