

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2937/2017-CR, Ley que amplía la cobertura del Programa del Vaso de Leche para atender a personas con discapacidad.

COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2018 – 2019

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad la siguiente iniciativa legislativa:

- **Proyecto de Ley 2937/2017-CR**, presentado por el congresista Mario José Cancio Álvarez, que propone la *Ley que amplía la cobertura del programa del vaso de leche para atender a personas con discapacidad*.

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, en su [...] sesión ordinaria realizada el [...], del Período Anual de Sesiones 2018-2019, ACORDÓ, por [...] de los presentes, con la dispensa del trámite de sanción del acta, la aprobación de un texto legal sustitutorio sobre el Proyecto de Ley 2937/2017-CR. Votaron a favor los congresistas....., en contra..... y abstenciones.....

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedente

- El Proyecto de Ley 2937/2017-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 25 de mayo de 2017; posteriormente, el 4 de junio del 2018, fue decretado por acuerdo del Consejo Directivo, para estudio y dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, como segunda comisión.

1.2 Opiniones solicitadas

Se solicitó opinión a las siguientes entidades:

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS).
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Municipalidad de Lima.
- Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 2937/2017-CR, está conformado por un (1) artículo normativo que tiene por objeto **encargar a las municipalidades provinciales** con cargo a sus **recursos propios** la respectiva **atención** a las **personas con discapacidad** que

**Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2937/2017-CR, Ley
que amplía la cobertura del Programa del Vaso de Leche para
atender a personas con discapacidad.**

viven en condición de pobreza y pobreza extrema, a través del Programa del Vaso de Leche.

III. MARCO NORMATIVO

La propuesta normativa se enmarca dentro de las siguientes normas jurídicas:

3.1. Ordenamiento Constitucional

- Constitución Política del Perú de 1993.

3.2. Instrumentos Internacionales

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de Naciones Unidas.

3.3. Ordenamiento legal

- Ley 29973, Ley general de la persona con discapacidad.
- Ley 24059, Ley que crea el Programa del Vaso de Leche en todos los municipios provinciales de la República.
- Ley 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche.
- Ley 27751, Ley que elimina la discriminación de las personas con discapacidad por la deficiencia intelectual y/o física en programas de salud y alimentación a cargo del Estado.

IV. OPINIONES RECIBIDAS

De las opiniones solicitadas, se han recibido las siguientes opiniones e informes técnicos:

1. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Oficio N° 1527-2018-MIMP-SG, de fecha 20 de julio de 2018, mediante el cual, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables remite la opinión técnica del CONADIS, que considera viable con observaciones el Proyecto de Ley 2937/2017-CR.

La citada opinión entre sus principales fundamentos, señala:

- Recomienda que la determinación de la condición de pobreza y/o extrema, prevista en el proyecto de ley, materia de análisis, se efectúe *conforme con los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), sistema*

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2937/2017-CR, Ley que amplía la cobertura del Programa del Vaso de Leche para atender a personas con discapacidad.

intersectorial e intergubernamental que brinda información socioeconómica.

- *El proyecto de ley estaría regulando un vacío, puesto que la población con discapacidad comprendida entre 14 y 65 años no se encuentra como beneficiaria.*

- A mayor abundamiento, se debe resaltar que la propuesta en mención se encuentra conforme con el artículo 61 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, que refiere:

“Las personas con discapacidad son beneficiarias de los programas sociales, salud, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y acceso a servicios públicos que brinda el Estado, sin que para ello se aplique el requisito de límite de edad. Los programas sociales brindan atención preferente a la persona con discapacidad, especialmente a las mujeres, niños, niñas y a quienes vivan en situación de pobreza para sufragar gastos relacionados con su discapacidad”.

- *Cabe precisar que la propuesta planteada procura mejorar la calidad de vida de un determinado grupo social, encontrándose su amparo en el régimen legal de protección reconocido por el artículo 7 de la Constitución Política del Perú.*

2. Municipalidad Metropolitana de Lima

Oficio N° 581-2018-MML/SG, de fecha 27 de agosto de 2018, mediante el cual el Secretario General de la Municipalidad Metropolitana de Lima remite el memorando emitido por la Gerencia de Desarrollo Social emitió opinión del Proyecto de Ley 2937/2017-CR

La citada opinión entre sus principales fundamentos, señala:

- El Programa del Vaso de Leche (PVL) brinda seguridad alimentaria a la población más vulnerable, de pobreza y/o pobreza extrema, incluyendo también en este grupo a personas con discapacidad cumpliéndose de esta manera las condiciones de igualdad de todos los derechos humanos. De tal manera que, si una persona con discapacidad presenta su solicitud de ingreso al PVL, es evaluado por el personal a cargo para poder elaborar un informe social, establecer si cumple con la calificación técnica – normativa para ser ingresada al programa.

- Actualmente el Programa del Vaso de Leche del Cercado de Lima cuenta con una población de 309 personas en condiciones de discapacidad, lo que constituye el 2.5% de sus beneficiarios. En conclusión, el Programa del Vaso de Leche de Lima cumple con atender a las personas con discapacidad, que se encuentren en condición de pobreza y/o pobreza extrema, según lo contempla la Ley.

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2937/2017-CR, Ley
que amplía la cobertura del Programa del Vaso de Leche para
atender a personas con discapacidad.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

De la exposición de motivos del presente proyecto de ley, se advierte que la finalidad es la integración de los sectores desprotegidos, principalmente por su condición económica, ya que existen personas con discapacidad en condición de pobreza o extrema pobreza. Por lo que, en atención a las demandas de las personas con discapacidad que viven en condiciones de pobreza y/o pobreza extrema corresponde brindarles una asistencia alimentaria con los productos que atienden a los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche, a fin de contrarrestar de algún modo su condición de vulnerabilidad.

De los beneficiarios

El Programa del Vaso de Leche (PVL), es un programa social creado mediante la Ley 24059 y complementada con la Ley 27470¹, *Ley que establece normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche*, a fin de ofrecer una ración diaria de alimentos a una **población considerada vulnerable**, con el propósito de ayudarla a superar la inseguridad alimentaria en la que se encuentra. Las acciones de este programa, realizadas con la fuerte participación de la comunidad, tienen como fin último elevar su nivel nutricional y así contribuir a mejorar la calidad de vida de este colectivo que, por su precaria situación económica, no estaría en condiciones de atender sus necesidades elementales.

Los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche son los niños de 0 a 6 años, las madres gestantes y en período de lactancia, priorizando entre ellos la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis. Asimismo, en la medida en que se cumpla con la atención a la población antes mencionada, se mantendrá la atención a los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis.

Como es de verse, si bien es cierto se podría considerar como beneficiarios a personas con discapacidad de 0 a 13 años y a las mayores de 65 años, quedan excluidas aquellas personas con discapacidad y en condición de pobreza y/o pobreza extrema entre 14 y 65 años, generándose desprotección por parte de este programa.

Cabe resaltar, que la Ley 27470, en su única disposición final señala: “*Deróguense o déjense en suspenso, en su caso, las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido por la presente Ley o limiten su aplicación.*” Por lo que, se desprende que el artículo 6 de la citada Ley establece y delimita a los beneficiarios del programa del Vaso de Leche, correspondiendo dictaminar con un texto sustitutorio que propone la modificación de la Ley 27470.

¹ Ley mediante la cual se amplía a los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche, contemplando a:

- Niños de 0 a 6 años.
- Madres gestantes y madres lactantes.
- **Niños de 7 a 13 años.**
- **Personas adultas mayores.**
- **Personas afectadas por tuberculosis.**

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2937/2017-CR, Ley que amplía la cobertura del Programa del Vaso de Leche para atender a personas con discapacidad.

Del mismo modo, resulta pertinente que las municipalidades provinciales se apoyen en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), para que a través de sus criterios preestablecidos puedan identificar de manera transparente a las personas con discapacidad en condición de pobreza y/o pobreza extrema.

Si bien, la Municipalidad Metropolitana de Lima informa que viene cumpliendo con las personas con discapacidad, previa evaluación del comité correspondiente; también lo es, que resulta poco transparente dicha evaluación. No obstante, al contarse con un Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), que establece criterios prestablecidos para la calificación, éste debe ser utilizado por las Municipalidades.

Constitucionalidad

En cuanto a la Declaración de los Derechos Humanos, suscrita y proclamada en París el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución No 217 A y aprobada en el Perú por Resolución Legislativa N° 13282 del 15 de diciembre de 1959, establece en su artículo 3°: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. El artículo 25°, inciso 1: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la **alimentación**, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”*.

La Constitución Política del Perú señala en su artículo 1° que *“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*, y en su artículo 2.1 señala que toda persona tiene derecho *“A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece”*. Si bien, no existe un reconocimiento expreso del derecho a una alimentación adecuada, este derecho se encuentra contenido en el derecho a la vida, complementado por el artículo 3° de la Constitución se admite la posibilidad de derechos que no son reconocidos expresamente en su texto señalando que la *“enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre...”*.

En ese sentido, el artículo 3 y 43 de nuestra Constitución Política, establece que el Estado peruano asume las características básicas de un Estado social y democrático de derecho que se sustenta en los principios esenciales de la soberanía popular, distribución o reconocimiento sustantivo de los derechos fundamentales, separación o independencia de las funciones supremas del Estado y supervisión constitucional.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la STC N° 2016-2004-AA/TC ha señalado que: *“la noción de Estado social y democrático de derecho concreta los postulados que tienden a asegurar el mínimo de posibilidades que hacen digna la vida y, en esas circunstancias, se impone principalmente a los poderes públicos la promoción de esas condiciones. La vida, entonces, ya no puede entenderse tan sólo como un límite al ejercicio del poder, sino fundamentalmente como un objetivo que guía la actuación positiva del Estado. Dichos postulados propenden a la realización de la justicia, que*

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2937/2017-CR, Ley que amplía la cobertura del Programa del Vaso de Leche para atender a personas con discapacidad.

*avala los principios de dignidad humana y solidaridad y traspasa el reducido marco de la legalidad con el que se identificaba la noción clásica de Estado de derecho. Ahora el Estado está comprometido en invertir los recursos indispensables para desarrollar las tareas necesarias que le permitan cumplir con el encargo social de **garantizar el derecho a la vida, la libertad, la seguridad y la propiedad privada.**”*

Por tanto, la posibilidad que nos presenta el proyecto de ley bajo análisis es el de realizar un ajuste razonable a una norma cuya finalidad es brindar protección alimenticia a los más pobres, en este caso, a personas de entre 14 a 65 años de edad en condición de pobreza y/o pobreza extrema, con algún tipo de discapacidad.

En consecuencia, el proyecto bajo análisis se ajusta a la Constitución Política del Perú, guardando relación con el contenido esencial del derecho fundamental de acceso a la justicia. De esta manera, guarda estrecha relación con una disposición constitucional que corresponde ser calificada como tal, ya que ésta no ha quebrantado la exigencia básica de razonabilidad para su aprobación.

De la complementariedad

El proyecto de ley bajo análisis, **tiene el carácter de complementario**. Guarda relación con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, que señala: *“Las personas con discapacidad son beneficiarias de los programas sociales, salud, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y acceso a servicios públicos que brinda el Estado [...]. Los programas sociales brindan atención preferente a la persona con discapacidad especialmente a las mujeres, niños, niñas y a quienes vivan en situación de pobreza para sufragar gastos relacionados con su discapacidad”*.

Del mismo modo, la Ley 27751, Ley que elimina la discriminación de las personas con discapacidad por la deficiencia intelectual y/o física en programas de salud y alimentación a cargo del Estado, promulgada en el año 2002, en su artículo 1 establece lo siguiente:

“En los programas de salud y alimentación que brinda el Estado, no se aplicará el requisito de límite de edad, establecidos por éstos, a las personas con discapacidad por deficiencia intelectual y/o física.”

En ese sentido, si bien es cierto se dispuso la no discriminación por límite de edad, también lo es que el presente proyecto quiere **COMPLEMENTAR** específicamente a la Ley 24059 y 27470, no sólo respecto a la eliminación de la barrera de la edad, sino que el candidato a ser beneficiado **NO RECIBA ATENCIÓN DE OTRO PROGRAMA** y que se encuentre en **SITUACIÓN DE POBREZA Y/O POBREZA EXTREMA**, la misma que será determinada por el **SISFOH**.

Por lo que, corresponde al Congreso de la República coadyuvar en la realización de ajustes razonables y/o complementar normas que excluyen a un determinado grupo vulnerable, tal como se ha identificado en el presente caso, que son: las personas entre 14 a 65 años, con algún tipo de discapacidad en condición de pobreza y/o

Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2937/2017-CR, Ley que amplía la cobertura del Programa del Vaso de Leche para atender a personas con discapacidad.

pobreza extrema y que no sean beneficiarias de algún otro programa social.

El Programa del Vaso de Leche es uno de los pocos programas sociales que tiene cobertura nacional, pues llega a los 1834 municipios del país, entre provinciales y distritales; por lo que, ante este vacío, resulta válido otorgar la protección necesaria a este grupo que no puede acceder al citado programa, logrando de esta manera una cobertura inmediata; materia que es de competencia de esta Comisión, correspondiendo impulsar su aprobación.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los actores involucrados en esta propuesta normativa son las personas en condición de vulnerabilidad que actualmente vienen siendo excluidos del Programa del Vaso de Leche y que se encuentran en condición de pobreza y/o pobreza extrema.

Si bien es cierto, para la atención de este grupo en condición de vulnerabilidad se podría requerir de un incremento presupuestal, este deberá darse con cargo a los recursos propios de las Municipalidades Provinciales; por lo que, no se requiere de un financiamiento especial para su realización, pues de lo que se trata es de utilizar de manera más eficiente aquellos financiamientos que de manera ordinaria ya están previstos para este programa.

VII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, se pronuncia por la **APROBACIÓN** de la proposición contenida en el Proyecto de Ley 2937/2017-CR., con **un texto legal sustitutorio**, en el marco del ordenamiento técnico legislativo.

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27470 QUE ESTABLECE NORMAS COMPLEMENTARIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE, PARA AMPLIAR SU COBERTURA Y ATENDER A TODAS LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Artículo único. Modificación del artículo 6 de la Ley 27470, Ley que establece normas complementarias para la ejecución del programa del Vaso de Leche.

Modifícase el artículo 6 de la Ley 27470, conforme al siguiente texto:

“Artículo 6.- De los beneficiarios

Las Municipalidades dan cobertura a los beneficiarios del Programa del Vaso de Leche:

**Pre dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2937/2017-CR, Ley
que amplía la cobertura del Programa del Vaso de Leche para
atender a personas con discapacidad.**

niños de 0 a 6 años, madres gestantes y en periodo de lactancia, priorizando entre ellos la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis. Asimismo, en la medida en que se cumpla con la atención a la población antes mencionada, se mantendrá la atención a los niños de 7 a 13 años, ancianos y afectados por tuberculosis.

Las personas con algún tipo de discapacidad en condición de pobreza y/o pobreza extrema, determinadas por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y que no sean beneficiarias de algún otro programa social del Estado pueden acceder al programa sin restricción de edad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento

La aplicación de lo establecido en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos respectivos de cada entidad responsable, en el marco de las leyes anuales de presupuesto, conforme a sus competencias y sujetándose a la normatividad vigente, bajo responsabilidad funcional.

SEGUNDA. Reglamento

Las Municipalidades, adecuarán sus reglamentos de organización y funciones a fin de reglamentar las nuevas disposiciones en un plazo no mayor de 90 días naturales contados desde su entrada en vigencia.

Dese cuenta
Sala de Comisiones
Lima, 20 de noviembre de 2018.