



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

03 OCT. 2015

RECIBIDO

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

Lima,

29 OCT. 2015

018549

OFICIO N° 000000-2015-PCM/SG/OCP

Señor

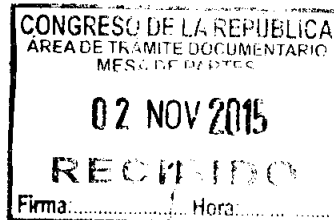
WUILLIAN MONTEROLA ABREGÚ

Presidente

Comisión Agraria

Congreso de la República

Presente.-



Asunto : Pedido de opinión sobre Dictámenes recaídos en los P.L. 3981/2014-CR, 4014/2014-CR, 4133/2014-CR, 4181/2014-CR y 4374/2014-CR, que proponen la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación al asunto de la referencia, a fin de alcanzar para su conocimiento y fines, los Memorandos N° 1261-2015-PCM/SGP y 2114-2015-PCM/OGAJ, que contienen las opiniones de la Secretaría de Gestión Pública y de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre los Dictámenes recaídos en los Proyectos de Ley Nos. 3981/2014-CR, 4014/2014-CR, 4133/2014-CR, 4181/2014-CR y 4374/2014-CR, que proponen la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,



ABOG. MANUEL MESONES CASTELO
Secretario General
Presidencia del Consejo de Ministros

MMA/mosa



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

16

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

MEMORÁNDUM N° 01261 - 2015-PCM/SGP

A : MALKA MAYA ALBARRACÍN
Jefe de la Oficina de Coordinación Parlamentaria

De : SARA AROBES ESCOBAR
Secretaría de Gestión Pública

Asunto : Opinión sobre dictámenes recaídos en los proyectos de ley N° 3981/2014-CR, 4014/2014-CR, 4133/2014-CR, 4181/2014-CR y 4374/2014-CR, que proponen la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Referencia : Memorándum Múltiple N° 031-2015-PCM/OCP.

Fecha : Lima, 23 de octubre del 2015

Me dirijo a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual, su despacho solicita la opinión de esta Secretaría respecto a los proyectos de ley, contenidos en 2 dictámenes aprobados por las comisiones Agraria, y de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, que proponen la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Sobre el particular, remito el Informe N° 059-2015-PCM-SGP.LAHB, que este Despacho hace suyo, el cual concluye que el proyecto de ley no resulta viable por existir argumentos jurídicos que determinan esta situación.

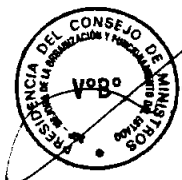
En consecuencia, mucho agradeceré que pueda continuarse con el trámite correspondiente y disponer las acciones necesarias para su puesta en conocimiento del Congreso de la República.

Atentamente,

Sara Arobes Escobar
Secretaría de Gestión Pública
Presidencia del Consejo de Ministros

Adj. - Informe N° 059-2015-PCM-SGP.LAHB

Jr. Cusco 121 Piso 11 – Lima
Central Telefónica: (51) 1 219-7000
sgp@pcm.gob.pe
www.pcm.gob.pe





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

INFORME N° 059 -2015-PCM-SGP.LAHB

Para : **SARA AROBES ESCOBAR**
Secretaria de Gestión Pública

De : **LUIS ALBERTO HERRERA BUITRÓN**
Abogado

Asunto : Opinión sobre dictámenes recaídos en los proyectos de ley N° 3981/2014-CR, 4014/2014-CR, 4133/2014-CR, 4181/2014-CR y 4374/2014-CR que proponen la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Referencia : Memorándum Múltiple N° 031-2015-PCM/OCP

Fecha : Lima, 21 de octubre del 2015

Me dirijo a usted, con la finalidad de informarle el resultado del análisis de la información contenida en el documento de la referencia.

I. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

La Ley N° 29158, **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo** (en adelante, **LOPE**), es la norma que establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; asimismo, la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.

Además, la citada ley orgánica en su Título V regula todo lo concerniente a la definición, tipos, creación, clasificación, atribuciones y normas de los sistemas administrativos, que conforme al artículo 43° de la LOPE se clasifican en funcionales y administrativos. Dentro de estos últimos, se encuentra el de Modernización de la gestión pública, cuyo ente rector es la Secretaría de Gestión Pública (en adelante, **SGP**).

Por mandato del artículo 1° de la Ley N° 27658, **Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado**, se declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. A nivel del Poder Ejecutivo, dicho proceso es conducido por la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, **PCM**), a través de la SGP.

En cumplimiento de la Segunda Disposición Complementaria Final de esta norma se señala que en caso de la aprobación de normas referidas a organización del Estado, tales como la creación de ministerios así como de entidades, instituciones, de organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Jr. Cusco 121 Piso 11 – Lima
Central Telefónica: (51) 1 219-7000
sgp@pcm.gob.pe
www.consejodeministros.gob.pe

PERÚ PROGRESO
PARA TODOS



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría
General

Secretaría de Gestión
Pública

14

Esta función es desarrollada por el artículo 37° del Decreto Supremo (en adelante, **DS**) N° 063-2007-2007-PCM, modificado por el DS N° 057-2008-PCM, que aprueba el **Reglamento de Organización y Funciones** (en adelante, **ROF**) de la PCM, son funciones de la SGP:

"Artículo 37.- De las Funciones

Son funciones de la Secretaría de Gestión Pública:

37.1 Coordinar y dirigir el proceso de modernización de la gestión pública, así como formular y evaluar las propuestas para su mejora;

37.2 Emitir opinión sobre autógrafas y proyectos normativos referidos a funcionamiento y organización del Estado, como es la creación de ministerios, entidades, instituciones, organismos públicos, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o de cualquier otra entidad del Estado; así como, el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, de los Ministerios y de los organismos públicos para fines de su aprobación;

(...)

37.5 Emitir informe sobre los proyectos o normas que propongan la fusión de direcciones, programas, dependencias, entidades, organismos públicos, comisiones y en general toda instancia de la Administración Pública Central, así como la modificación respecto de la adscripción sectorial de un organismo público o de otras entidades;

En ese sentido, la **Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública**¹ (en adelante, **PNMGP**) tiene por objetivo general *"Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país"* establece que la PCM, a través de la SGP, en su calidad de rector del proceso de Modernización de la Gestión Pública tendrá a su cargo la articulación, seguimiento y evaluación de la PNMGP. En este sentido, uno de los pilares de la Política de Modernización de la Gestión Pública es la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional.

2

Siendo este el escenario, podemos señalar que en la actualidad se cuenta con el marco legal de mandato obligatorio que dispone que la SGP, como ente rector del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, emite opinión técnica vinculante cuando una propuesta normativa pueda tener incidencia en la estructura organizacional de una o varias entidades de la Administración Pública, marco bajo el cual resulta pertinente efectuar el análisis de la presente autógrafa de ley.

II. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia, la Jefa de la Oficina de Coordinación Parlamentaria (en adelante, **OCP**) de nuestra entidad solicita a nuestra Secretaría y a la Oficina General de Asesoría Jurídica (en adelante, **OGAJ**), emitir opinión respecto a los dictámenes elaborados por la Comisión Agraria y la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, recaídos en los proyectos de ley N° 3981/2014-CR, 4014/2014-CR, 4133/2014-CR, 4181/2014-CR y 4374/2014-CR que proponen la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Por otro lado, la OCP señala que dichos dictámenes serían puestos a debate en el Pleno del Congreso de la República en los próximos días.

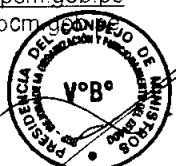
No obstante, es importante señalar que aún se encuentra pendiente el debate, votación y por consiguiente la aprobación del citado proyecto por parte de ese cuerpo parlamentario², por consiguiente, la presente

¹ Aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM

² De acuerdo a la información brindada por el Portal Web del Congreso de la República, hasta el 07/10/15 no se cuenta con la autógrafa aprobada. Asimismo, el proyecto de ley no forma parte de la Agenda del Pleno del 15/10/15.

Información disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/Storage/modsnw/pdf/3730-c5Lo2Zt2Mh1Xp9X.pdf>

Jr. Cusco 121 Piso 11 – Lima
Central Telefónica: (51) 1 219-7000
sgp@pcm.gob.pe
www.pcm.gob.pe



PERÚ PROGRESO
PARA TODOS



opinión es oportuna para contar con elementos de juicio que permitan formar una posición a la Alta Dirección.

2. Es oportuno referir que el expediente proveniente de la OCP contiene dos dictámenes que recogen igual número de textos sustitutorios, el primero de ellos, elaborado por la Comisión Agraria de fecha 04/12/14, se pronuncia respecto a los proyectos de ley N° 3981/2014-CR y el 4014/2014-CR. En tanto que el segundo dictamen, se origina en la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, respecto a los proyectos N° 3981/2014-CR, 4014/2014-CR, 4133/2014-CR, 4181/2014-CR y 4374/2014-CR.
3. Ambos textos sustitutorios tienen en su título igual denominación, siendo esta la de "Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional" asimismo, un objeto similar que es reconocer y garantizar el derecho a una alimentación adecuada y saludable, priorizando la atención de las niñas, niños y demás población considerada en condición de vulnerabilidad, en el que se definen las obligaciones del Estado en la implementación del derecho a la alimentación y crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
4. Debido a que se encuentran diferencias en su mayoría de forma y algunas de fondo en ambos textos, a continuación se efectuará un análisis temático de los aspectos más relevantes que involucran los aspectos de competencia de la SGP en materia de estructura, organización y funcionamiento del Estado.

III. ASPECTOS DE COMPETENCIA DE LA SGP CONTENIDOS EN LOS DICTÁMENES

1. Respecto a la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN)

- 1.1. En los artículos 1°, 6°, 7°, 8° del texto sustitutorio del proyecto de ley recaído en el dictamen de la Comisión Agraria se dispone la creación del SINASAN como un sistema intersectorial e intergubernamental, constituido por el conjunto de principios, normas, instrumentos, procedimientos y reglas, aprobadas con la finalidad de dirigir las políticas de la seguridad alimentaria y nutricional. En ese sentido, la propuesta normativa no define si se trata de un sistema administrativo o de uno funcional, conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), por lo que, en base a los argumentos jurídicos expuestos en el análisis, consideramos se trata de un sistema de tipo funcional.

Asimismo, respecto a la conformación del SINASAN, se considera como integrantes al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**CONASAN**); los Comités Técnicos Sectoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**COTESAN**); los Consejos Regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**CORESAN**); los Consejos Provinciales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**COPROSAN**) y los Consejos Distritales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (**CODISAN**).

- 1.2. En tanto, que los artículos 1°, 6° del texto sustitutorio del proyecto de ley recaído en el dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad propone que el SINASAN se constituye sobre la base de las instituciones públicas a nivel nacional, regional y local, con la finalidad de dirigir las políticas de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para garantizar el derecho a una alimentación adecuada de la población.

En ese sentido, y a diferencia del otro dictamen, no se propone cuál sería la conformación del nuevo sistema, señalándose un total de 11 objetivos, que serían el marco para la gestión de la acción pública en cada nivel de gobierno.





2. Respecto a la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y/o Comité Multisectorial de Seguridad Alimentaria

- 2.1 El artículo 9º del texto sustitutorio del proyecto de ley recaído en el dictamen de la Comisión Agraria considera al CONASAN como el ente rector, de carácter transversal que orienta y conduce el SINASAN, siendo la instancia máxima de toma de decisión y coordinación, que dicta las normas y procedimientos para la implementación del Plan Nacional y la Estrategia Nacional del SINASAN, que realiza su seguimiento y evalúa su cumplimiento.

En el artículo 10º se dispone que su conformación se compone de la siguiente forma:

"Artículo 10. Miembros del CONASAN

Son miembros del CONASAN:

- a. Presidente del Consejo de Ministros, será quien lo preside.
- b. *Ministro del Ministerio de Agricultura y Riego.*
- c. *Ministro del Ministerio de Salud.*
- d. *Ministro del Ministerio de Educación.*
- e. *Ministro del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.*
- f. *Ministro del Ministerio de la Producción.*
- g. *Ministro del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.*
- h. *Un representante de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.*
- i. *Un representante de la Red de Municipalidades Rurales- REMURPE*
- j. *Un representante de los pequeños y medianos productores.*
- k. *Un representante de los comercializadores*
- l. *Un representante de los consumidores vinculados con la población objetivo.*
- m. *Un representante de las organizaciones gastronómicas.*

La propuesta dispone que el MINAGRI se constituya en la Secretaría Técnica de la CONASAN. Por otra parte, en el artículo 11º del proyecto de ley se señalan cuáles son sus funciones:

"Artículo 11. Funciones del CONASAN

El CONASAN tiene las siguientes funciones:

- a. *Diseñar y aprobar las políticas del SINASAN.*
- b. *Dar los lineamientos para el diseño, ejecución y evaluación del Plan Nacional y la Estrategia Nacional del SINASAN.*
- c. *Aprobar los instrumentos y mecanismos para la implementación del Plan Nacional y la Estrategia Nacional del SINASAN.*
- d. *Disponer la formulación de políticas públicas de prevención frente a situaciones que afectan a la SAN.*
- e. *Solicitar informes sobre el estado situacional de la SAN a los organismos competentes.*
- f. *Aprobar y presentar el informe anual y quinquenal sobre el estado de la SAN en el país.*
- g. *Promover el intercambio o cooperación internacional sobre la materia de la SAN, en el marco de la legislación aplicable.*
- h. *Declarar la emergencia alimentaria y nutricional del país.*
- i. *Otras funciones que establezca el reglamento.*

- 2.2 Bajo una óptica similar, el texto sustitutorio de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad dispone la creación de un Comité Multisectorial de Seguridad Alimentaria, instancia adscrita y presidida por el MINAGRI, que tiene la finalidad de coordinar los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, y representantes de la sociedad civil, orientadas al logro de la SAN. Participan de ella, además del MINAGRI, los ministerios del Ambiente; Comercio Exterior y Turismo; Desarrollo e Inclusión Social; Educación; Mujer y Poblaciones Vulnerables; Producción; Relaciones Exteriores y Salud. Además de ellos, participa un presidente regional y un alcalde designado por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (en adelante, ANGR) y por REMURPE, respectivamente.





3. Respecto a la creación de otras instancias vinculadas al SINASAN

3.1 El texto sustitutorio del proyecto de ley propuesto por la Comisión Agraria, en diferentes artículos, establece la creación de las siguientes instancias:

- a. Una **Comisión de Consulta, Participación y Apoyo a las instancias del SINASAN**, integrado por entidades públicas y de la cooperación internacional vinculadas a la SAN; además, dispone que cada una de las instancias integrantes del SINASAN establezca una Comisión Consultiva de participación y apoyo en las materias de la SAN en su jurisdicción.
- b. Los **Comités Técnicos Sectoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTESAN)**, a establecerse en cada sector integrante del SINASAN, que a su vez lo preside, y además lo conforman los titulares de los organismos del sector vinculados a la SAN. Dentro de sus funciones se encuentran la elaboración y aprobación de la Política, el Plan y la Estrategia Nacional de la SAN en concordancia con el Plan Nacional; así como brindar asesoría técnica a cada integrante de la SINASAN.
- c. Los **Consejos Regionales y Locales de la SAN**, a formarse en cada gobierno regional (**CORESAN**), municipalidad provincial (**COPROSAN**) y distrital (**CODISAN**), respecto a los cuales, no se señalan sus funciones específicas, estableciéndose de manera general su responsabilidad para formular e implementar las políticas, los planes, programas, proyectos y directivas de la SAN.

3.2 Por otra parte, el otro texto sustitutorio del proyecto de ley, propuesto por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, en la misma línea del proyecto anterior tampoco establece funciones específicas a ser desarrolladas por los gobiernos regionales y locales señalando que estos son los actores principales para la implementación del Sistema y de la Estrategia Nacional de SAN, encargados de adoptar las medidas necesarias para garantizar la SAN en su ámbito territorial.

4. Respecto a la elaboración de la Estrategia Nacional de la SAN

El texto sustitutorio del proyecto de ley, propuesto por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad propone que dicha Estrategia sea aprobada mediante decreto supremo, a propuesta del MINAGRI, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, encargándose al Comité Multisectorial de la SAN, su promoción entre los distintos sectores y la sociedad civil.

IV. ANÁLISIS

1. Antes de proseguir con el análisis de los aspectos sustantivos de la propuesta, respecto a las relaciones que deben darse entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo es importante señalar lo siguiente:

*"Un elemento central para la verdadera y plena vigencia de todo Estado constitucional que se precie de serlo es hoy, indudablemente, el de la configuración de un aparato estatal que respete escrupulosamente en su accionar el cumplimiento de principios como los de separación de poderes, imperio de la ley –el cual, actualmente en rigor, tal vez debiéramos denominar imperio de la Constitución- o sometimiento de la administración al principio de legalidad. Todos estos principios son expresión de la intención de evitar la concentración en pocas manos del ejercicio del poder político en una sociedad determinada"*³

Es por ello que nuestro ordenamiento jurídico ha establecido con distinción una separación de competencias, cuya delimitación constitucional se efectúa en el Reglamento del Congreso de la República y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), aprobada por la Ley N° 29158.

³ Guzmán Napuri, Christian (2003), *Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y Parlamento*. Prólogo de Eloy Espinoza Saldaña, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.





2. Respecto al impacto presupuestal que conllevaría la aprobación de un proyecto de ley basado en ambos dictámenes

Como puede apreciarse, en ejercicio de la función congresal que ha sido conferida a los parlamentarios se encuentra la facultad de presentar proposiciones de ley, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso.

Respecto al caso particular, se aprecia en los dictámenes materia de análisis que dicha facultad busca: a) Ejercer la potestad normativa para brindar atención a un problema o una situación anómala que debe ser corregida; b) Que se propicie, se induzca o estimule que las instancias ejecutivas adopten medidas encaminadas a atender la necesidad.

No obstante, el ejercicio de esta facultad que estaría realizando el Congreso de la República encuentra dos inconvenientes:

i) Un límite jurídico, considerando la prohibición prevista en el artículo 79 de la Constitución y en el acápite a) del numeral 2.2 del art. 76 del Texto Único Ordenado (TUO) del Reglamento del Congreso de la República, de que las iniciativas legislativas que se presenten no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

Considerando que la aprobación del proyecto de ley conllevaría a un incremento del presupuesto público por la creación de nuevas instancias en el ámbito del Poder Ejecutivo comisiones consultivas, comités técnicos), y de manera específica en todos los sectores vinculados al SAN, que propone el texto sustitutorio de la Comisión Agraria. Ello porque si bien, en su artículo 17 se prevé el financiamiento con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados, la posibilidad de su inclusión en el Presupuesto General de la República para el año 2016 es difícil debido al poco tiempo y que el proyecto de ley que se está sometiendo a estudio y debate en el Congreso no lo consideraría.

ii) Desconoce que el Poder Ejecutivo, a través del MINAGRI, ha manifestado de manera expresa y oficial, conforme se detalla en el apartado de "Opiniones recibidas" de ambos dictámenes, que se viene desplegando acciones como el desarrollo de un trabajo multisectorial y en coordinación con los tres niveles de gobierno y la sociedad y se han instalado tres comisiones que se complementan entre sí, razón por la cual, no estima necesario la creación de un Consejo de Seguridad Alimentaria.

Asimismo, llamamos la atención y relevamos la necesidad de reiterar lo ya expresado por la OGAJ del MINAGRI, en cuanto a que el proyecto de ley contraviene disposiciones de la LOPE, y considerando además la duplicidad de competencias con otros niveles de gobierno que generaría la creación de instancias para atender a un mismo fin, porque se obvia la vigencia del DS N° 102-2012-PCM, en cuyo artículo 1 se declara de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población nacional, y se encarga a la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional la elaboración y propuesta de los planes y acciones pertinentes para que al 2021 la población peruana logre la seguridad alimentaria y nutricional.

3. Sobre la viabilidad y alineamiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) a la LOPE

3.1 El artículo 43 de la LOPE define a los sistemas como el conjunto 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. Se señala que los sistemas funcionales, al igual que los administrativos, son creados mediante ley.



Además, el último párrafo del citado artículo señala que para la creación de un sistema se debe contar con la opinión favorable de la PCM, función ejercida por la SGP. De la revisión del expediente remitido apreciamos que este requisito no se cumplió, ya que no se cuenta con el informe favorable de nuestra Secretaría por lo que la autógrafa de ley no estaría cumpliendo con lo dispuesto en la LOPE.

Ahora bien, el artículo 45 de esta norma señala sobre los sistemas funcionales que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Además, dispone que el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales. Las normas del Sistema establecen las atribuciones del Ente Rector del Sistema.

De acuerdo a lo señalado, la creación de un sistema funcional tendría que tomar en cuenta los siguientes requisitos:

- Se requiere contar con un ente rector del sistema.
- La participación de varias entidades.
- Tomar como base el cumplimiento de una política pública

Entendiendo a su vez que los sistemas administrativos racionalizan las estructuras y los procedimientos administrativos y a la vez promueven el mejor uso de los recursos humanos, financieros y materiales logrando así una mayor eficiencia. Entonces podemos señalar que en el dictamen de la Comisión Agraria no se hace explícito cuál es la política pública a la cual se busca dar cumplimiento, si consideramos que el epígrafe del artículo 6° refiere a una Política de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, sin embargo, sólo se señalan una serie de objetivos, y se señala que el SINASAN estaría encargado de formular las políticas para su cumplimiento, lo cual no resultaría posible debido a que el numeral 22.2 del artículo 22° de la LOPE son los ministerios del Poder Ejecutivo los encargados del diseño, de establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

Asimismo, la iniciativa no establece una articulación entre la política de seguridad alimentaria y la política de seguridad nutricional.

Recordemos entonces que el MINAGRI, junto con los sectores involucrados, se encuentra a cargo de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2013-2021, insumo importante para la elaboración de una política nacional, que ratificamos, debe aprobarse a propuesta del MINAGRI.

Por lo cual podemos concluir que lo dispuesto en los artículos 6, 7, 8 se trata de una propuesta no viable.

En ese sentido, también resulta oportuno observar lo dispuesto por el artículo 14, debido a que dispone que sea un Plan Nacional, y no una Política Nacional, el principal lineamiento que rija la actividad de los sectores en la materia.

3.2 En cuanto al otro dictamen, que contiene el texto sustitutorio del proyecto de ley, elaborado por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, observamos el artículo 6° que refiere a la creación del SINASAN que se constituye sobre la base de las instituciones de nivel nacional, regional y local. Sin embargo, la propuesta omite señalar los 3 requisitos señalados anteriormente, es decir, no se señala el sector que ejerce la rectoría; no se precisa las entidades participantes y tampoco señala la política pública por lo cual se propone la considerar la pertinencia que en la autógrafa que disponga la aprobación de la política pública.

Asimismo, observamos el artículo 9, que dispone que la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria es aprobada mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, como fue señalado





en líneas anteriores, el Poder Ejecutivo ya aprobó y viene implementando la Estrategia, con un horizonte al año 2021. Además, siendo una propuesta cuya rectoría es del sector Agricultura y Riego, no requeriría sea sometida al voto del Consejo de Ministros, siendo exigible si el refrendo de los ministros cuyos sectores cuenten con obligaciones específicas para la implementación del SINASAN.

4. La dirección de un sistema debe encontrarse a cargo de un sector y no de un consejo / comité multisectorial

El artículo 9 del texto sustitutorio propuesto por la Comisión Agraria, dispone que el CONASAN es el ente rector que se encuentra a cargo de la conducción del Sistema, cuya Secretaría Técnica es ejercida por el MINAGRI. A su vez, el artículo 10 propone que la PCM asuma la presidencia del CONASAN

En primer lugar, si bien la norma ha dispuesto la creación de este colegiado con una denominación distinta a la de una comisión multisectorial, por su naturaleza jurídica, podemos afirmar que se encuentra sujeto a las disposiciones de la LOPE, ya que no puede asumir la condición de autoridad técnico-normativa a nivel nacional, de acuerdo al artículo 44 de esa ley orgánica, ya que las funciones realizadas por estos órganos colegiados carecen de efectos jurídicos frente a terceros. Además que no cuentan con personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública.

Además, y conforme se tratará en el punto siguiente, a un consejo como el CONASAN no se le puede otorgar una facultad amplia asignándole funciones de carácter ejecutivo como por ejemplo, la declaratoria de emergencia alimentaria y nutricional, y otras que vulneran la autonomía administrativa con la que cuenta cada entidad pública como es el garantizar la adecuación orgánica y administrativa de las instancias responsables de la implementación de los lineamientos dictados para la mejor aplicación de la norma.

Consideramos que por su naturaleza jurídica, los sistemas funcionales están relacionadas con las funciones sustantivas que caracterizan a cada una de las entidades, ya que mediante estos sistemas se gestionan las materias que se le encargan a una institución por ley, y se ejecutan a través de sus órganos de línea.

Bajo este punto de vista, el contenido del artículo 9 del dictamen no resulta viable además porque no se señala al órgano de línea que ejercería la rectoría de este sistema funcional.

Ahora bien, respecto a lo dispuesto en el artículo 10, para que el Presidente del Consejo de Ministros ejerza la presidencia de la CONASAN, consideramos que en el dictamen no se fundamenta los argumentos fácticos o jurídicos que motivan al legislador a optar por esa medida. Consideramos además que al tratarse de la ejecución de medidas en un ámbito sectorial, sugerimos que un ente como el CONASAN sea presidido por un sector vinculado con las políticas sectoriales a su cargo, pudiendo ser el propio MINAGRI o el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (en adelante, MIDIS), lo cual por conexión nos permite observar lo dispuesto en el artículo 19 respecto al informe que la PCM tendría que brindar al Congreso de la República.

Por otra parte, encontramos una falta de precisión respecto a la elección de los representantes al CONASAN, provenientes de los gremios de pequeños y medianos productores; comercializadores; consumidores vinculados; y representantes de las organizaciones gastronómicas, debido a la existencia de diversas organizaciones que agrupan a este público objetivo, por lo que resultaría necesario establecer un criterio base para su elección.

En esa línea, consideramos que la redacción propuesta en el artículo 8 del proyecto de ley propuesto por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, resulta más acorde debido a que su función sería de coordinación y no de conducción. No obstante, la propuesta no se ajusta al contenido mínimo que prevé el artículo 35 de la LOPE como son por ejemplo, las funciones que le correspondería ejercer a este colegiado,



así como su contribución a la articulación entre la política de seguridad alimentaria y la política de seguridad nutricional, por lo que recomendamos que también sea observada.

5. Sobre las funciones del CONASAN

El artículo 11 del texto sustitutorio del proyecto de ley contenido en el dictamen de la Comisión Agraria establece un conjunto de 8 funciones que se otorgarían a la CONASAN. En atención a los argumentos esgrimidos en el punto anterior, se recomienda precisar las funciones a cargo de la Comisión que se encuentran previstas en el antes citado artículo, recomendando que las mismas se ajusten al marco de competencias previsto en el primer párrafo del artículo 35° de la LOPE como son las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades.

Respecto a ello, y como se señaló en líneas anteriores, un consejo no sería competente para el diseño y aprobación de una política nacional, así como para dar los lineamientos para el diseño, ejecución y evaluación de instrumentos como el Plan Nacional y la Estrategia Nacional y otros establecidos en los incisos a) al d), debido a que se trata de una función privativa a cada ministerio rector de sistema conforme al numeral 23.1, del artículo 23 de la LOPE.

6. Respecto a la creación de otras instancias vinculadas al SINASAN

El artículo 12 del proyecto de ley de la Comisión Agraria propone la creación de una comisión consultiva de participación y apoyo a las instancias del SINASAN. Como refiere el artículo 37 de la LOPE, este tipo de comisiones son conformadas por profesionales, especialistas y representantes de la sociedad, siendo que dicha comisión debe crearse mediante resolución suprema del sector al cual se encuentre adscrita. No obstante, los antecedentes del dictamen no encontramos una justificación razonable que nos persuada de la necesidad de crear dicha comisión, máxime si esta no es impulsada por el Poder Ejecutivo.

Respecto a lo establecido en los artículos 13 y 14, somos de la opinión que los COTESAN o Comités Técnicos Sectoriales de Seguridad Alimentaria, constituirían una instancia que duplicaría sus esfuerzos con las funciones de la Comisión Consultiva, prevista en el artículo 12, ya que ambas brindarían apoyo o asistencia técnica a los integrantes del SINASAN

Por último, y sobre el artículo 16, también somos de la opinión que no corresponde mediante una ley de iniciativa del Congreso de la República establecer la creación de entidades y prioridades en las intervenciones de las entidades que forman parte de otros niveles de gobierno, como son los gobiernos regionales y locales, quienes en el ejercicio de la autonomía conferida por sus leyes orgánicas, son competentes para adecuar toda política emitida por entidades del Gobierno Nacional, en cumplimiento de la finalidad de la ley propuesta en caso se apruebe. En ese sentido, y para el presente caso, resulta más acorde la redacción propuesta por el artículo 10° del proyecto de ley que cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad.

V. CONCLUSIONES

1. De acuerdo a lo señalado en el análisis del presente informe, se considera que no resulta viable la aprobación de los extremos pertinentes de los artículos 6 al 14, 16 y 19 del texto sustitutorio del dictamen aprobado por la Comisión Agraria, así como los artículos 6 al 9 del proyecto de ley de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República.
2. Los argumentos legales que sustentan lo señalado en el punto anterior son los siguientes:





- a. Generan impacto presupuestal que incidiría en forma directa en las entidades del Poder Ejecutivo que tendrían a su cargo la implementación de las acciones que ambos proyectos de ley prevén, que pese a señalar que no representan gasto alguno para el erario, no se condice con lo que conllevaría implementar una política de seguridad alimentaria.
- b. Se contraponen a lo dispuesto en la LOPE en los siguientes aspectos:
- No se solicitó la opinión técnica favorable de la SGP- PCM para la creación del sistema, conforme lo obliga el artículo 43° de la LOPE.
 - Siendo que la finalidad de un sistema funcional es asegurar el cumplimiento de políticas públicas, en el texto de la autógrafa no se hace explícito cuál es la política pública a la cual se busca dar cumplimiento. Además, se señala que el SINASAN se encarga de formular las políticas para su cumplimiento, lo cual no resultaría posible considerando que el numeral 22.2 del artículo 22° de la LOPE otorga a los ministerios la facultad de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.
 - No establece una articulación entre la política de seguridad alimentaria y la política de seguridad nutricional. Además, el MINAGRI, junto con los sectores involucrados, se encuentra a cargo de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2013-2021, por lo cual no resulta necesario efectuar referencia a ella.
 - Prevé que el CONASAN que se crea al amparo del proyecto de ley, se constituya en la instancia que conduzca el SINASAN. Ello resulta contrario a la LOPE debido a que dicho colegiado no puede constituirse en una autoridad técnico-normativa, sino que dicha función debe encontrarse a cargo del órgano de línea competente para tal efecto.
 - El proyecto de ley aprobado mediante dictamen de la Comisión Agraria no aporta una justificación razonable respecto a conferirle la presidencia de la CONASAN al Presidente del Consejo de Ministros.
 - La naturaleza jurídica de la CONASAN requiere ser modificada, debiendo sujetarse a lo dispuesto marco de competencias previsto en el primer párrafo del artículo 35° de la LOPE como son las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes sin efecto vinculante.
 - Instancias como la Comisión Consultiva de participación y apoyo a las instancias del SINASAN duplicaría sus esfuerzos con la competencia de los COTESAN, ya que ambas brindarían apoyo o asistencia técnica a los integrantes del SINASAN.
 - No corresponde, mediante una ley de iniciativa del Congreso de la República, establecer la creación de entidades y prioridades en las intervenciones de las entidades que forman parte de otros niveles de gobierno, como son los gobiernos regionales y locales, quienes en el ejercicio de la autonomía conferida por sus leyes orgánicas, son competentes para adecuar toda política emitida por entidades del Gobierno Nacional.

10

VI. RECOMENDACIÓN

Remitir el presente informe a la Oficina de Coordinación Parlamentaria para que proceda con el trámite correspondiente y disponer las acciones necesarias para su puesta en conocimiento ante las instancias correspondientes del Congreso de la República.

Es cuanto informo a usted.

LUIS ALBERTO HERRERA BUITRÓN

Abogado especialista en Simplificación Administrativa
Secretaría de Gestión Pública

Jr. Cusco 121 Piso 11 – Lima
Central Telefónica: (51) 1 219 7000
sgp@pcm.gob.pe
www.pcm.gob.pe



**PERÚ****Presidencia
del Consejo de Ministros****Secretaría
General****Oficina General
de Asesoría Jurídica**

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Diversificación Productiva y del Fortalecimiento de la Educación"

MEMORANDO N° 2114 -2015-PCM/OGAJ

A : MANUEL GUSTAVO MESONES CASTELO
Secretario General

Cc : MALKA MAYA ALBARRACÍN
Jefa de la Oficina de Coordinación Parlamentaria

DE : PAOLA LOBATÓN FUCHS
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre los Dictámenes recaídos en los Proyectos de Ley N° 3981/2014-CR, N° 4014/2014-CR, N° 4133/2014-CR, N° 4181/2014-CR y N° 4374/2014-CR referidos a la "Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional"

REFERENCIA : Memorando Múltiple N° 031-2015-PCM/OCP

FECHA : Lima, 12 OCT. 2015

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, a fin de remitir, adjunto al presente, el Informe N° 331-2015-PCM/OGAJ-ATF, que este despacho hace suyo, referido a la opinión sobre los Dictámenes recaídos en los Proyectos de Ley N° 3981/2014-CR, N° 4014/2014-CR, N° 4133/2014-CR, N° 4181/2014-CR y N° 4374/2014-CR referidos a la "Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional".

Resulta necesario señalar que el citado informe concluye considerando no viable la propuesta contenida en el indicado Dictamen; no obstante, atendiendo a algunos aspectos del Texto Sustitutorio, se recomienda recabar la opinión de la Secretaría de Gestión Pública, conforme a lo mencionado en el citado informe.

Atentamente,



Abog. PAOLA LOBATÓN FUCHS
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica
Presidencia del Consejo de Ministros

4

INFORME N° 331-2015-PCM/OGAJ-ATF

A : Paola Lobatón Fuchs
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre los Dictámenes recaídos en los Proyectos de Ley N° 3981/2014-CR, N° 4014/2014-CR, N° 4133/2014-CR, N° 4181/2014-CR y N° 4374/2014-CR referidos a la "*Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*"

REFERENCIA : Memorando Múltiple N° 031-2015-PCM/OCP

FECHA : Lima, 12 OCT. 2015

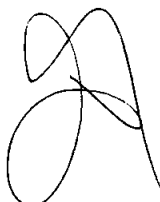
Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia, a través del cual la Oficina de Coordinación Parlamentaria, remite para la evaluación respectiva, el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 3981/2014-CR, N° 4014/2014-CR, N° 4133/2014-CR, N° 4181/2014-CR y N° 4374/2014-CR referidos a la "*Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*"; elaborados por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, del Congreso de la República.

Sobre el particular informo lo siguiente:

I. Base Legal.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.4. Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, y modificatorias, Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 1.5. Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
- 1.6. Decreto Supremo N° 102-2012-PCM, que declara de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población nacional y crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de naturaleza permanente, adscrita al Ministerio de Agricultura.
- 1.7. Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI, que aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 – 2021.
- 1.8. Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, que aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer".

II. Análisis.-

- 
- 2.1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 19.4 del artículo 19 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, y sus modificatorias, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, emitir opinión legal respecto de los proyectos de ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección.
 - 2.2. El Dictamen recaído sobre los Proyectos de Ley N° 3981/2014-CR, N° 4014/2014-CR, N° 4133/2014-CR, N° 4181/2014-CR y N° 4374/2014-CR referidos a la "*Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*", indica que la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, en su Sesión Ordinaria N° 10 del 08 de abril de 2015, acordó por Unanimidad, aprobar el Dictamen con un Texto Sustitutorio; en base a los siguientes cinco (05) proyectos de ley referidos a la seguridad alimentaria y nutricional:

- **Proyecto de Ley N° 3981/2014-CR:** de la Congresista de la República Claudia Coari Mamani, del Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia, por el que propone la *"Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional"*.
- **Proyecto de Ley N° 4014/2014-CR:** del Congresista de la República Wuilian Monterola, del Grupo Parlamentario Unión Regional, por el que propone la *"Ley que reconoce el derecho a la alimentación y seguridad alimentaria"*.
- **Proyecto de Ley N° 4133/2014-CR:** del Congresista de la República Tomás Zamudio Briceño, del Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú, por el que propone la *"Ley de derecho a una alimentación y de promoción de la seguridad alimentaria"*.
- **Proyecto de Ley N° 4181/2014-CR:** del Congresista de la República Modesto Julca Jara, del Grupo Parlamentario Perú Posible, por el que propone la *"Ley de seguridad alimentaria y nutricional"*.
- **Proyecto de Ley N° 4374/2014-CR:** de la Congresista de la República Karla Scheafer Cuculiza, del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, por el que propone reconocer el *"Derecho a la alimentación y promover una política de seguridad alimentaria"*.

2.3. El Dictamen materia del presente informe, aprueba un Texto Sustitutorio que cuenta con diez (10) artículos y tres (03) disposiciones complementarias finales, conforme al siguiente detalle:

- Objeto de la ley (artículo 1)
- Definiciones (artículo 2)
- Principios de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (artículo 3)
- Rol del Estado (artículo 4)
- Exigibilidad del derecho a una alimentación adecuada (artículo 5)
- Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (artículo 6)
- Objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (artículo 7)
- Comité Multisectorial de Seguridad Alimentaria (artículo 8)
- Estrategia Nacional de seguridad Alimentaria y Nutricional (artículo 9)
- Rol de los gobiernos regionales y locales (artículo 10)
- Primera Disposición Complementaria Final: Reglamentación de la ley
- Segunda Disposición Complementaria Final: Financiamiento
- Tercera Disposición Complementaria Final: Informe ante el Congreso de la República

2.4. De la revisión del Dictamen de los proyectos de ley materia del presente informe, es necesario señalar –en primer término–, que el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, establece que la República de Perú es democrática, social, independiente y soberana, y que su gobierno se organiza según el **Principio de Separación de Poderes**.

En base a dicho Principio, conforme al artículo 4 de la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Poder Ejecutivo tiene como una de sus **competencias exclusivas**, el *"diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno"*.

Asimismo, se indica en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.

¹ Es oportuno mencionar que mediante el Informe N° 57-2015-PCM/OGAJ-ATF (remitido a la Secretaría General mediante el Memorando N° 726-2015-PCM/OGAJ,) ésta Oficina General de Asesoría Jurídica, emitió opinión sobre el Dictamen N° 05 de la **Comisión Agraria**, recaído sobre los Proyectos de Ley N° 3981/2014-CR y N° 4014/2014-CR, referido a la *"Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional"*, que aprobó un texto sustitutorio. El Informe N° 57-2015-PCM/OGAJ-ATF, concluye considerando no viable la propuesta.

De manera más específica, el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, que *"Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional"*, señala que se entiende por política nacional, **toda norma que con ese nombre emite el Poder Ejecutivo** en su calidad de **ente rector**, con el propósito de definir objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos principales de política pública así como los estándares nacionales de cumplimiento y provisión **que deben ser alcanzados para asegurar una adecuada prestación de los servicios** y el normal desarrollo de las actividades privadas.

En consecuencia, debido a que el diseño y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, corresponde de manera exclusiva al Poder Ejecutivo; colisiona contra el Principio de Separación de Poderes, que se legisle sobre materias que son de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.

- 2.5. En segundo término, es necesario señalar que en atención a las citadas competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, respecto a la temática materia del Dictamen del presente informe, se han diseñado, aprobado e implementado –entre otras- las siguientes políticas nacionales y sectoriales:

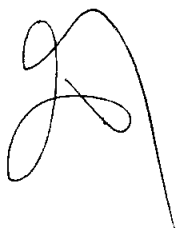
- **Décimo Quinta Política de Estado del Acuerdo Nacional: *"Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición"***

Dispone que el Estado peruano se compromete a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad; para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.

- ***"Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 – 2021"***

Fue aprobada mediante el Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI, y establece los objetivos y metas para que al 2021 se logre la seguridad alimentaria y nutricional previendo la protección de los grupos más vulnerables.

La *"Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 – 2021"* es el resultado de un trabajo participativo público-privado desarrollado en cumplimiento al Decreto Supremo N° 102-2012-PCM, que declaró de interés nacional y necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población nacional y crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de naturaleza permanente, adscrita al Ministerio de Agricultura.



La Estrategia define la seguridad alimentaria y nutricional, establece sus componentes o dimensiones y desarrolla los enfoques sobre los cuales se elaboró la estrategia. Además, dicho documento contiene los objetivos que guiarán la intervención del Estado, con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población peruana hacia el año 2021, que cubren los cinco ejes de la seguridad alimentaria y nutricional: disponibilidad, acceso, utilización, estabilidad e institucionalidad.

- ***Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer"***

Fue aprobada mediante el Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS. Considera las pautas para promover el trabajo articulado con el objetivo de elevar los niveles de seguridad alimentaria de los hogares, en especial de los más pobres y vulnerables; en el marco de los ejes estratégicos de Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano e Inclusión Económica.

Adicionalmente, resulta oportuno indicar que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, mediante la Resolución Ministerial N° 131-2012-MIDIS, ha aprobado la Directiva N° 004-2012-MIDIS, *"Lineamientos para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientada a reducir la desnutrición crónica infantil, en el marco de las políticas de desarrollo e inclusión social"*, que tiene como finalidad establecer, en el marco de las políticas de desarrollo e inclusión social, los lineamientos que permitan la gestión articulada intersectorial e intergubernamental necesaria para acelerar la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Perú.

La citada Directiva, es de alcance nacional, con énfasis en los sectores y niveles de gobierno involucrados en el diseño y/o implementación de intervenciones directa o indirectamente asociadas a la reducción de la desnutrición infantil.

En consecuencia, debido a que el Poder Ejecutivo cuenta con políticas nacionales y sectoriales, así como con las instancias correspondientes vinculadas al tema de seguridad alimentaria y nutrición; no resulta pertinente la dación de una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición, en los términos como se propone en el Dictamen materia del presente informe.

- 2.6. Sin perjuicio de lo indicado hasta el momento, corresponde observar lo siguiente respecto al Dictamen materia del presente informe:

2.6.1. Respecto a los Principios (artículo 3)

Tal como ya fue observado por ésta Oficina General de Asesoría Jurídica² el Dictamen materia del presente informe, considera en su artículo 3 como *"Principios de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional"*, entre otros, el Principio de Equidad y el Principio de Sostenibilidad, en los siguientes términos:

- *"Equidad: El Estado genera las condiciones necesarias para que la población en situación de desventaja sin distinción alguna (...), tenga acceso seguro y oportuno a los alimentos"* (numeral 5.2).
- *"Sostenibilidad: Todas las acciones que realiza el Estado (...) garantizan el acceso físico, económico y social de manera oportuna y permanente a los alimentos adecuados en cantidad y calidad (...)"* (numeral 5.4).

No obstante, el contenido de dichos "principios", en los términos considerados en el Dictamen, admite advertir que son de carácter mandatorio; lo que impide que sean calificados propiamente como "principios".

2.6.2. Respecto al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (artículo 6)

El artículo 1 del Dictamen materia del presente informe establece el objeto de la Ley, y además constituye el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en los siguientes términos:

"Artículo 6.- Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se constituye sobre la base de las instituciones públicas a nivel nacional, regional y local, con la finalidad de dirigir las políticas de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para garantizar el derecho a una alimentación adecuada de la población, con la adecuación de las normas, principios y procedimientos relacionados a la materia". (Sic).
(Énfasis agregado)

² Mediante el Informe N° 57-2015-PCM/OGAJ-ATF, antes mencionado.

Sobre el particular, es necesario precisar que la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en su artículo 43 establece que *"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"*.

De acuerdo al artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Sistemas están a cargo de un **Ente Rector** que se constituye en su autoridad técnico - normativa a nivel nacional, dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica, y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias.

Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo indica que los Sistemas son de dos tipos: (i) Sistemas administrativos; y, (ii) Sistemas funcionales:

- **Los Sistemas Administrativos:** conforme al artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Los Sistemas Administrativos son once, y se encuentran descritos en el citado artículo 46.
- **Los Sistemas Funcionales:** de acuerdo al artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

Conforme al Dictamen materia del presente informe, el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional tiene como finalidad *"dirigir las políticas de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, para garantizar el derecho a una alimentación adecuada de la población"*; lo cual, conforme a lo indicado, no se condice con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, por lo que corresponde ser observado.

2.6.3. Respecto al Comité Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (artículo 8)

El artículo 8 del Dictamen, tiene como epígrafe *"Comité Multisectorial de Seguridad Alimentaria"*, señalando lo siguiente:

"Artículo 8.- Comité Multisectorial de Seguridad Alimentaria"

El Comité Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de naturaleza permanente, adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego, tiene la finalidad de coordinar los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, y representantes de la sociedad civil, orientados al logro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional Nacional.

(...)" (Sic). (Énfasis agregado)

Sobre el particular, es oportuno tener presente que –como ya se ha señalado líneas arriba-, mediante el Decreto Supremo N° 102-2012-PCM, que declara de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población nacional; también se crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de naturaleza permanente, adscrita al Ministerio de Agricultura.

El artículo 2 del Decreto Supremo N° 102-2012-PCM, señala lo siguiente:

"Artículo 2.- Creación de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Créase la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de naturaleza permanente, adscrita al Ministerio de Agricultura, con la finalidad de coordinar los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, y representantes de la sociedad civil, orientados al logro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional Nacional".

Como se puede apreciar, el artículo 8 del Dictamen, reproduce el texto íntegro del artículo 2 del Decreto Supremo N° 102-2012-PCM; no obstante, la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que las Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente, se crean formalmente mediante **decreto supremo** refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los Titulares de los Sectores involucrados.

En consecuencia, debido a que actualmente ya existe una "Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional", no resulta adecuada, su inclusión en el Dictamen de un proyecto de ley, máxime si se propone variar su conformación.

En efecto, en el Dictamen se modifica la conformación del Comité Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional³, en lo referido a quien preside la Comisión Multisectorial y a los representantes de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE). Igualmente, no se considera a los representantes de: (i) la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú; (ii) la Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO; y, (iii) la Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú – ANEPAP; a diferencia del artículo 3⁴ del Decreto Supremo N° 102-2012-PCM.

2.6.4. Respecto a la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (artículo 9)

Se observa que el Dictamen, señala en su artículo 9 que la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es un "**instrumento**

³ "Artículo 8.- Comité Multisectorial de Seguridad Alimentaria (...)

Se encuentra integrado de la siguiente forma:

- a. **El Ministro de Agricultura y Riego**, quien la presidirá.
- b. Un representante del Ministerio del Ambiente
- c. Un representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
- d. Un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
- e. Un representante del Ministerio de Educación
- f. Un representante del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- g. Un representante del Ministerio de la Producción
- h. Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores
- i. Un representante del Ministerio de Salud
- j. **Un Presidente Regional elegido por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales**
- k. **Un Alcalde designado por la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE).**

⁴ "Artículo 3.- De la conformación

La Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional estará conformada por:

- Un representante del Ministerio de Agricultura, quien la presidirá,
- Un representante del Ministerio del Ambiente,
- Un representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo,
- Un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social,
- Un representante del Ministerio de Educación,
- Un representante del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- Un representante del Ministerio de la Producción,
- Un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores,
- Un representante del Ministerio de Salud,
- El Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales,
- Un representante de la Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE,
- Un representante de la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú,
- Un representante de la Convención Nacional del Agro Peruano - CONVEAGRO, y
- Un representante de la Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú - ANEPAP (...)"

orientador para la gestión y monitoreo de programas, proyectos y acciones prioritarias que deben seguir los tres niveles de gobierno, en el corto y mediano plazo”.

No obstante, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 – 2021⁵, lo que propone es la visión, los objetivos y las estrategias que guiarán la intervención del Estado, con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población peruana hacia el año 2021, es decir, deviene en más que un “instrumento orientador”. Además, es oportuno precisar que la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 – 2021, tiene periodicidad, con el propósito de permitir medir los resultados fijados.

Asimismo, el segundo párrafo del artículo 9 del Dictamen, indica que la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se aprueba mediante decreto supremo a propuesta del Ministerio de Agricultura y Riego, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; precisión que resulta innecesaria en la medida que el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ya dispone que *“las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo con el voto del Consejo de Ministros”*.

2.6.5. Respecto al Financiamiento (Segunda Disposición Complementaria Final)

La Segunda Disposición Complementaria Final del Dictamen, referida al Financiamiento, dispone que *“la implementación de lo dispuesto en la presente norma se financiará con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público”*.

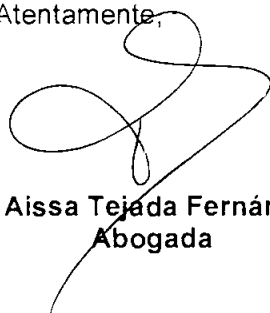
No obstante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, *“los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”*.

III. Conclusión y sugerencias.-

En atención a lo expuesto, no es viable la propuesta contenida en el Dictamen recaído sobre los Proyectos de Ley N° 3981/2014-CR, N° 4014/2014-CR, N° 4133/2014-CR, N° 4181/2014-CR y N° 4374/2014-CR referidos a la *“Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional”*. Corresponde remitir respuesta a la Oficina de Coordinación Parlamentaria.

Asimismo, atendiendo a algunas disposiciones del Dictamen, previo a la remisión de una respuesta al Congreso de la República, se sugiere recabar la opinión de la Secretaría de Gestión Pública.

Atentamente,



Aissa Tejada Fernández
Abogada

⁵ Aprobada mediante el Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI.