

Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

## COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

### PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

#### Señora presidenta

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma, presentado en el Área de Trámite Documentario el 21 de setiembre de 2020, por el Grupo Parlamentario Somos Perú, a iniciativa del congresista César Gonzales Tuanama.

En la VIGÉSIMA SÉTIMA SESIÓN ORDINARIA celebrada el 29 de marzo de 2021, con la dispensa del trámite de sanción del acta, se acordó por UNANIMIDAD de los presentes, aprobar el dictamen que recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 6249/2020-CR. Votaron a favor los señores congresistas: ANCALLE GUTIÉRREZ JOSÉ LUIS, TROYES DELGADO HANS, BAJONERO OLIVAS WILMER SOLIS, CAYLLAHUA BARRIENTOS WILMER, GALLARDO BECERRA MARÍA MARTINA, RETAMOZO LEZANA MARÍA CRISTINA, SANTILLANA PAREDES ROBERTINA, AYASTA DE DÍAZ RITA ELENA, NOVOA CRUZADO ANTHONY RENSON y TITO ORTEGA ERWIN.

#### I. SITUACIÓN PROCESAL

##### 1.1. Antecedentes procedimentales

El proyecto de Ley 6249/2020-CR fue decretado e ingresado el 30 de noviembre de 2020 a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, como única comisión dictaminadora. Estando al cumplimiento de los requisitos formales exigidos por los artículos 75<sup>1</sup> y 76<sup>2</sup> del Reglamento del Congreso de la República, en adelante “RCR”, la

<sup>1</sup> Requisitos y presentación de las proposiciones

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

<sup>2</sup> Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo

Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad declara su ADMISIBILIDAD a fin de ser objeto de estudio y dictamen correspondiente.

## II. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

Presenta una fórmula legal de cinco (5) artículos, tres (3) disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria derogatoria, con el siguiente contenido:

- 2.1. Propone como objeto de la ley crear el programa nacional de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria del país, donde se otorgarán desayunos y almuerzos escolares, diferenciados por regiones, costa sierra y selva, financiado con el 100% del presupuesto del programa Qali Warma, que dependerá del Ministerio de Inclusión Social (Artículo 1º).
- 2.2. El artículo 2, propone derogar el Decreto Supremo N° 008-2012-PCM que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, cuya asignación presupuestaria se debe destinar al programa nacional de comedores escolares.
- 2.3 En el artículo 3 propone agregar el literal ñ al artículo 27 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, con el siguiente texto:

*“Cuando los programas sociales no puedan llegar a lugares remotos o su acceso sea muy accidentado, presenten problemas de accesibilidad con vías de comunicación, cuando se presenten catástrofes naturales, se declare emergencia sanitaria, se declare estados de excepción tal como lo ampara el artículo 137 de la Constitución Política del Perú, las*

*Parlamentario y requieren del respaldo:*

- 2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por cinco (5) Congresistas,
- 2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.
- 2.3. De un número mínimo de cinco (5) Congresistas, para el caso de los que incurran en alguno de los supuestos del numeral 5 del artículo 37.

*En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.*

*Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:*

- a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.
- b) No pueden versar sobre viajes al exterior del Presidente de la República ni prórroga del estado de sitio ni aprobación de tratados internacionales ni autorización del ingreso de tropas extranjeras ni declaración de guerra y firma de la paz.  
(...)
- d) No pueden incurrir en copia de otros proyectos de ley, publicados en el Portal del Congreso. Se entiende que hay copia cuando se ha transcrito la totalidad o parte sustancial del proyecto, con el fin de presentarlo como propio o sin citar la fuente que le sirve de sustento en la Exposición de Motivos.
- e) Deben consignarse si tienen relación con la agenda legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29, y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

*Entidades del Estado pueden comprar directamente a los agricultores locales, piscicultor local, asociaciones de agricultores locales, agroindustrias locales, sin exigir o constituir personería jurídica alguna.”*

- 2.4. Asimismo, en el artículo 4 se propone implementar el comité de fiscalización en cada institución educativa que sea beneficiaria del programa nacional de comedores escolares, la cual estará conformado por dos representantes de los docentes y tres padres de familia, la función principal es la de fiscalizar la calidad de los alimentos, preparación y distribución de estos, a la población estudiantil beneficiada, bajo la vigilancia de los Nutricionistas del Ministerio de Salud.
- 2.5. Por otro lado, en el artículo 5 plantea crear el registro nacional de agricultores locales el cual será elaborado con apoyo conjunto entre las mancomunidades municipales con el Ministerio de Inclusión Social, el cual será utilidad para la compra directa de los productos que serán comprados directamente para el consumo del programa de comedores escolares en las instituciones educativas de inicial y primaria.
- 2.6. Como primera disposición complementaria, se establece que *“el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a las Direcciones Regionales de Educación el cumplimiento de la presente disposición el cual se tenga que ejecutarse con el apoyo de las APAFA’S de cada institución educativa”*.
- 2.7. En la segunda disposición complementaria se precisa que *“cada institución educativa de nivel inicial y primaria; crease el registro alimentario de nutrición y asistencia educativa del alumno. Con los parámetros y recomendación por el Ministerio de Salud, bajo vigila”*.

### III. MARCO NORMATIVO

#### 3.1. Marco normativo nacional

- a) Constitución Política de 1993
- b) Reglamento del Congreso de la República.
- c) Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- d) Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- e) Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

- f) Decreto Ley 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación.
- g) Ley 26842, Ley General de Salud.
- h) Ley 30021, Ley de Promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes.
- i) Decreto Supremo 008-2012-MIDIS, crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- j) Decreto Supremo 011-2012-ED, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Educación.
- k) Decreto Supremo N° 003-2013-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley 29733.
- l) Resolución de Dirección Ejecutiva N° 345- 2017-MIDIS/PNAEQW, que aprueba el Protocolo para la Conformación y Actualización de los Comités de Alimentación Escolar (CAE) de las Instituciones Educativas Usuarias del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

#### IV. ANÁLISIS DEL PROYECTO LEGISLATIVO

##### 4.1 Opiniones solicitadas y recibidas

**4.1.1 Ministerio de Educación.** Se solicitó opinión a dicho sector mediante Oficio 399-2020-2021-CISCDRCR- (P.O), remitido el 2 de octubre de 2020.

El Ministerio de Educación remitió su opinión mediante el Oficio 1735-2020-MINEDU/SG<sup>3</sup>, del 17 de noviembre del 2020, firmado por el señor Marco Castañeda Vences, Secretario General del Ministerio de Educación, que adjunta el Informe 01237-2020-MINEDU/SG-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en el que está contenida la opinión institucional sobre el proyecto legislativo, y que concluye lo siguiente:

*“En atención a lo expuesto, y a partir de lo señalado en el Informe N° 01538-2020-MINEDU/VMGP-DIGEBR, elaborado por la Dirección General de Educación Básica Regular, en el Informe N° 01496-2020-MINEDU/VMGP-DIGEIBIRA-DISER, elaborado*

<sup>3</sup> La opinión del MINEDU puede ser visualizada en el expediente virtual del proyecto legislativo 6249/2020-CR, en el siguiente enlace:

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/opinion\\_miinedu\\_6249.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/opinion_miinedu_6249.pdf)

Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

*por la Dirección de Servicios Educativos en el Ámbito Rural dependiente de la Dirección General de Educación Básica Alternativa, Intercultural Bilingüe y de Servicios Educativos en el Ámbito; y en el Informe N° 037-MINEDU/VMGI-DIGCCMSH, elaborado por la Dirección General de la Calidad de la Gestión Escolar, se concluye que el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, “Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles de inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el Programa Qali Warma”, no resulta viable ...”.*

**4.1.2. Presidencia del Consejo de Ministros.** Se solicitó opinión a dicho sector mediante el Oficio 401-2020-2021/CISCD-CR-(P.O.) remitido el 2 de octubre de 2020.

La Presidencia del Consejo de Ministros remitió su opinión mediante el Oficio N° D000166-2021-PCM-SG<sup>4</sup>, del 4 de febrero del 2021, firmado por la señora Paola Bustamante Suarez, Secretaria General de la Presidencia del Consejo de Ministros, que adjunta el Informe D001556-2020-PCM-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en el que está contenida la opinión institucional sobre el proyecto legislativo, y que concluye que:

*“... se opina que el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR no es viable, dado que contraviene lo establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, y lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; además, porque no justifica en su Exposición de Motivos, la necesidad de su regulación a través de una Ley”.*

**4.1.3. Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.** Se solicitó opinión a dicho programa mediante el Oficio 398-2020-2021/CISPCD-CR (P.O.) remitido el 2 de octubre de 2020. A la fecha de elaboración del presente dictamen no se recibió opinión sobre la propuesta legislativa.

**4.1.4. Ministerio de Economía y Finanzas.** Se solicitó opinión a dicho sector mediante el Oficio 400-2020-2021/CISPCD-CR (P.O.) remitido el 2 de octubre de 2020. A la fecha de elaboración del presente dictamen no se recibió opinión sobre la propuesta legislativa.

**4.1.5. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.** Se solicitó opinión a dicho sector mediante el Oficio 397-2020-2021/CISPCD-CR (P.O.) remitido el 2 de octubre de 2020. A

---

<sup>4</sup> La opinión de la PCM puede ser visualizada en el expediente virtual del proyecto legislativo 6249/2020-CR, en el siguiente enlace:  
[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente\\_6249/opinion\\_pl\\_6249\\_pcm.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/expediente_6249/opinion_pl_6249_pcm.pdf)

Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

la fecha de elaboración del presente dictamen no se recibió opinión sobre la propuesta legislativa.

**4.1.6. Ministerio de Salud.** Se solicitó opinión a dicho sector mediante el Oficio 402-2020-2021/CISPCD-CR (P.O.) remitido el 2 de octubre de 2020. A la fecha de elaboración del presente dictamen no se recibió opinión sobre la propuesta legislativa.

**4.1.7. Opiniones ciudadanas recibidas.** Conforme al “Reporte de Opiniones Recibidas” que figura en el expediente digital del proyecto legislativo 6249/2020-CR, de la Oficina de Participación Ciudadana del Congreso de la República, ha recibido la opinión de la ciudadana Giannina Luna Pastor <sup>5</sup> en los siguientes términos:

*“Opino que se establezcan comedores en los colegios, para que los niños accedan a alimentos frescos del día y muy nutritivos, en los que se incluya quinua, kiwicha, huevos cocidos, leche fresca, frutas de la estación, de esa manera tendremos niños más fuertes. Nunca estuve de acuerdo con el Qali Warma que lo único que hizo fue engordar las billeteras de los corruptos”.*

## 4.2. Análisis técnico-legal

### 4.2.1. Sustentación ante la comisión del autor de la iniciativa legislativa

En aplicación del primer párrafo del artículo 70 del Reglamento del Congreso<sup>6</sup>, y de la práctica parlamentaria, se invitó en la vigésima primera sesión ordinaria de nuestra comisión, realizada el 7 de diciembre de 2020, al autor de la propuesta bajo dictamen, congresista César Gonzales Tuanama del Grupo Parlamentario Somos Perú, a fin de que sustentase su iniciativa<sup>7</sup>. El congresista hizo referencia a los problemas que ha identificado en el programa nacional Qali Warma, indicando que éste adquiere a través de los comités de compras los productos alimenticios y en las instituciones educativas lo preparan sin tener ambientes especiales (comedor escolar) con la higiene y condiciones

<sup>5</sup> Ver opinión en el siguiente enlace:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ParCiudadana/Foro\\_pvp.nsf/RepOpiweb04?OpenForm&Db=7748687BAF1E801C052585EA00787913&View=yyyy&Col=zxxxx2585CF005A7F2F&View=yyyy&Col=zxxxx](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ParCiudadana/Foro_pvp.nsf/RepOpiweb04?OpenForm&Db=7748687BAF1E801C052585EA00787913&View=yyyy&Col=zxxxx2585CF005A7F2F&View=yyyy&Col=zxxxx)

<sup>6</sup> Dictámenes

Artículo 70. (...) Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos. (Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001)

<sup>7</sup> Ver sustentación de la iniciativa legislativa en el siguiente enlace:

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/21\\_sesion\\_ordinaria/presentacion\\_proyecto\\_d\\_e\\_ley.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/InclusionSocialDiscapacidad/files/21_sesion_ordinaria/presentacion_proyecto_d_e_ley.pdf)

Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

sanitarias mínimas para garantizar la calidad de los alimentos que consumen los estudiantes de inicial y primaria, desayuno y almuerzo escolar; indica además que en otros casos se adquieren los productos alimenticios preparados y los comités de padres de familia y profesores en las instituciones educativas lo distribuyen sin tener ambientes especiales (comedor escolar), con la higiene y condiciones sanitarias mínimas para garantizar la calidad de los alimentos que consumen los estudiantes de inicial y primaria, desayuno y almuerzo escolar; igualmente, señala que a través del citado programa se adquieren productos alimenticios a los grandes y medianos distribuidores de alimentos del país, y no se beneficia a los pequeños productores agrícolas, ya que no cumplen con los requisitos del OSCE, no están formalizados y menos son personas jurídicas, por lo que el procedimiento de compra los excluye. Considera que este factor es gravitante porque si se compraría a los productores locales se dinamizaría la economía del territorio, beneficiando a los productores agropecuarios principalmente y elevaría el nivel de vida de la población.

Por ello, menciona que en esa línea de acción lo fundamental es que los estudiantes de nivel inicial y primaria que reciben alimentos no orgánicos y preparados, que son comprados a los grandes y medianos productores, tienen bajos en proteínas, lo que produce en los alumnos un gran déficit de atención por la anemia prevalente, y se refleja en el sobrepeso y la talla de los niños y niñas (bajos) y el muy escaso rendimiento escolar, por no consumir los nutrientes mínimos necesarios con la calidad de los alimentos orgánicos producidos por los pequeños agricultores.

En ese sentido, plantea como soluciones construir y equipar comedores escolares saludables para garantizar la calidad de la preparación de los alimentos consumidos por los estudiantes de nivel inicial y primaria; adquirir productos alimenticios en función de las dietas nutritivas por región y localidad del país, garantizando que el 30% de los recursos presupuestales del nuevo programa nacional de comedores escolares se usen para adquirir alimentos a los pequeños agricultores de los distritos donde se ubican los comedores escolares; y finalmente, propone suprimir el programa nacional Qali Warma y disponer que todos sus recursos presupuestales se destinen al nuevo programa nacional de comedores escolares, así como sus bienes muebles e inmuebles y sus activos.

#### **4.2.2. Análisis del impacto normativo de la iniciativa legislativa.**

El proyecto de Ley 6249/2020-CR tiene por objeto crear un programa nacional denominado Comedores Escolares, que dependerá del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que tendría el encargado de proveer desayunos y almuerzos escolares



Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria del país, diferenciados por regiones, costa, sierra y selva, el cual se financiaría con el presupuesto del programa Qali Warma, el mismo que quedaría desactivado con la derogación de su norma de creación.

A la vez propone la implementación del comité de fiscalización en cada institución educativa que sea beneficiaria del nuevo programa creado; y dispone la creación del registro nacional de agricultores locales, con el fin de contar con información de los hombres y mujeres del campo, a nivel de producción. Asimismo, plantea que cada institución educativa a nivel inicial y primaria creará el registro alimentario de nutrición y asistencia educativa del alumno, con los parámetros y recomendación del Ministerio de Salud.

Al respecto, la comisión ha tomado en cuenta que **a través del Decreto Supremo 008-2012-MIDIS, modificado por el Decreto Supremo 006-2018-MIDIS y el Decreto Supremo 008-2019-MIDIS, se crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma**, como un programa social a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con la finalidad de brindar un servicio alimentario progresivo, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad, de calidad, sostenible y saludable, para los escolares de instituciones educativas públicas en los siguientes niveles educativos:

1. En el nivel de educación inicial a partir de los tres años de edad.
2. En el nivel de educación primaria.
3. En el nivel de educación secundaria, ubicadas en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana, comprendidos en la base de datos oficial de pueblos indígenas.
4. En el nivel de educación secundaria bajo la modalidad de jornada escolar completa.
5. En el nivel de educación secundaria bajo las formas de atención diversificada y/o modelos de servicio.

El Programa Qali Warma tiene los siguientes objetivos:

- a. Garantizar el servicio alimentario durante todos los días del año escolar.
- b. Contribuir a mejorar la atención de los estudiantes (usuarios del programa) en clases.
- c. Contribuir favoreciendo la asistencia y permanencia de niñas, niños y



Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

adolescentes que reciben el Programa.

- d. Promover mejores hábitos de alimentación en niñas, niños y adolescentes usuarios del Programa.

En la actualidad, el Programa tiene como meta de atención, poco más de 4 millones de escolares de los 3 niveles de la educación básica regular, así como de la educación básica especial, lo cual se puede apreciar en el siguiente cuadro:

INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR								
	INICIAL		PRIMARIA		SECUNDARIA		Total IIEE	Total Usuarios
	IIEE	USUARIOS	IIEE	USUARIOS	IIEE	USUARIOS		
QUINTIL 1	7,492	121,370	6,511	329,429	519	95,175	15,572	567,130
QUINTIL 2	7,699	133,342	6,309	343,040	584	109,091	15,636	602,701
QUINTIL 3	7,669	177,635	5,738	477,822	448	74,740	15,181	763,536
QUINTIL 4	4,254	220,810	3,059	558,948	89	7,074	7,708	798,040
QUINTIL 5	5,657	397,842	4,112	985,687	63	6,509	9,897	1,395,944
	33,127	1,050,999	25,729	2,740,245	1,703	292,589	64,556	4,194,062

Fuente: Ministerio de Educación. Informe N° 00277-2021-MINEDU/SG-OGAJ.

Como se aprecia, la población escolar en los tres niveles educativos corresponde a los cinco quintiles de pobreza, siendo los quintiles 1 y 2 aquellos que se encuentra en condición de vulnerabilidad.

Al respecto, se ha establecido que el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma debe brindar atención alimentaria diversificada a los escolares a través de los Comités de Alimentación Escolar - CAE, los cuales están constituidos por integrantes de cada comunidad educativa, que presta el servicio alimentario de acuerdo a los recursos, protocolos y directivas que le transfiere el Qali Warma<sup>8</sup>.

Por su parte, el sector Educación aprobó la norma técnica<sup>9</sup> para la cogestión del servicio alimentario implementando con el programa nacional de alimentación escolar Qali Warma en las instituciones educativas y programas no escolarizados públicos de la educación básica, con el propósito de promover la participación activa y efectiva de los

<sup>8</sup> Artículo 6, literal a) del Decreto Supremo 008-2012-MIDIS.

<sup>9</sup> Resolución Viceministerial N° 083-2019-MINEDU.

Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

integrantes de las instituciones educativas públicas y programas no escolarizados públicos a través del comité de alimentación escolar, para garantizar la gestión del servicio alimentario según la modalidad de atención del Qali Warma.

En tal sentido, la comisión considera que la iniciativa legislativa podría producir una desatención del servicio alimentario respecto de la población estudiantil de las instituciones educativas priorizadas del nivel secundaria, así como de otras modalidades de estudios que ya son atendidos por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, como los estudiantes del nivel de educación secundaria de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana, comprendidos en la base de datos oficial de pueblos indígenas, listados en la Resolución Ministerial 321-2014-MC, del Ministerio de Cultura; de los escolares del nivel de educación secundaria bajo la modalidad de jornada escolar completa; y en el nivel de educación secundaria bajo las formas de atención diversificada y/o modelos de servicio educativo; con lo cual se generaría un impacto negativo para este grupo de escolares al exponerlos a un estado de vulnerabilidad de no recibir los alimentos que actualmente perciben, lo que conllevaría una afectación de su rendimiento escolar y podría causar deserción de los mismos; por lo que el costo de vigencia de la norma podría afectar la ampliación de la cobertura de atención alimentaria de los escolares de los niveles antes referidos.

A su vez, el proyecto de ley estaría vulnerando el derecho fundamental a la alimentación, recortando este derecho al excluir de su atención a la población estudiantil del nivel de educación secundaria, que ya vienen siendo atendidas por el Programa Qali Warma.

**Igualmente, la propuesta de implementación del comité de fiscalización en cada institución educativa que sea beneficiaria del programa nacional de comedores escolares resulta innecesaria, por cuanto actualmente los Comités de Alimentación Escolar (integrados por miembros de la comunidad educativa), se constituyen en cada institución educativa pública beneficiaria a alimentos del Qali Warma, los cuales son responsables de ejecutar y vigilar la prestación del servicio alimentario, conforme a lo regulando en el referido Protocolo para la Conformación y Actualización de los CAE.**

Por otro lado, esta Comisión tiene en consideración que el diseño y estructura de la Administración Pública debe respetar determinados criterios<sup>10</sup>, tales como:

- a. Las funciones y actividades que realice la Administración Pública, a través de sus dependencias, entidades y organismos, debe estar plenamente justificada y

---

<sup>10</sup> Artículo 6 de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

amparada en sus normas.

- b. Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.
- c. En el diseño de la estructura orgánica pública prevalece el principio de especialidad, debiéndose integrar las funciones y competencias afines. Toda dependencia, entidad u organismo de la Administración Pública debe tener claramente asignadas sus competencias de modo tal que pueda determinarse la calidad de su desempeño y el grado de cumplimiento de sus funciones, en base a una pluralidad de criterios de medición.

Por ello, **la necesidad de crear un programa en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo constituye una prerrogativa exclusiva de dicho Poder del Estado**, por cuanto la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, precisa que los programas son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un ministerio o en un organismo público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; precisando que los programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen<sup>11</sup>.

Igualmente, cabe precisar que la Constitución Política del Perú reconoce el principio de separación de poderes en su artículo 43, en el cual refiere que *“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”*. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha desarrollado que el principio de separación de poderes *“persigue pues asegurar que los poderes constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las competencias de otros, pero, a su vez, entendiéndolo que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado (artículos 38°, 45° y 51°)”*.

Asimismo, cabe considerar la sentencia del Tribunal Constitucional (STC N° 00047-2004-AI/TC) que ha señalado que las leyes orgánicas regulan la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas de forma expresa por la Constitución<sup>12</sup>, y nuestro

<sup>11</sup> Artículo 38 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>12</sup> STC N.º 00047-2004-AI/TC, fundamento 16.

Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

ordenamiento jurídico ha reservado que la creación de un programa se realiza en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, a través de un Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Por ello, la creación de un programa social orgánico a través de una ley podría contravenir los principios de competencia y el de separación de poderes.

Por otro lado, la implementación del registro nacional de agricultores locales, así como la creación del registro alimentario de nutrición y asistencia educativa del alumno en cada institución educativa a nivel inicial y primaria, que propone la iniciativa legislativa irrogaría gasto público, razón por la cual podría vulnerar lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

En virtud de lo expuesto, esta comisión considera que no resulta viable la presente iniciativa legislativa, puesto que de aprobarse se estaría generando un estado de desprotección al excluirse como beneficiarios de los programas de alimentación a los escolares del nivel secundaria; se contravendría los principios de separación de poderes y competencia reconocidos en los artículos 43 de la Constitución Política del Perú, el artículo 6 de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización del Estado y el artículo 38 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y se contravendría lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.

## V. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, de conformidad con el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 6249/2020-CR y su remisión al **ARCHIVO**.

Dese cuenta,  
Sala de Comisión.  
Lima, 29 de marzo de 2021

JOSÉ LUIS ANCALLE GUTIERREZ  
PRESIDENTE

ANGÉLICA MARÍA PALOMINO SAAVEDRA  
SECRETARIA

Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.

Dictamen recaído en el proyecto de Ley 6249/2020-CR que propone la Ley que crea el programa de comedores escolares en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria, en la lucha contra la anemia, desnutrición, deserción escolar y suprime el programa Qali Warma.