



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Despacho Ministerial

CARGO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la universalización de la Salud"

565540

San Isidro, 10 DIC. 2020

OFICIO N° 1130-2020-MIDIS/DM

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
MESA DE PARTES
10 DIC 2020
RECIBIDO
Firma Hora 12:31

Señor
JOSÉ LUIS ANCALLE GUTIERREZ
Congresista de la República
Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad
Congreso de la República
Presente.

Asunto : Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, "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."

Referencia : Oficio N° 397-2020/2021/CISPCD-CR - (P.O)

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted, para hacerle llegar mi cordial saludo y, en atención al documento de la referencia, remitirle el Informe N° 387-2020-MIDIS/SG/OGAJ (e informes anexos), mediante el cual, la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social consolida la opinión del sector respecto al Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, "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."

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,


SILVANA EUGENIA VARGAS WINSTANLEY
Ministra de Desarrollo e Inclusión Social

SEVW/ccvv

EL PERÚ PRIMERO





PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

INFORME N° 387-2020-MIDIS/SG/OGAJ

A : **MARÍA ELENA JUSCAMAITA ARANGÜENA**
Secretaria General

ASUNTO : 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.

REFERENCIA : a) Oficio N° 397-2020/2021/CISPCD-CR-(P.O)
a) Memorando N° 383-2020-MIDIS/VMPS
b) Informe N° 322-2020-MIDIS/VMPS/DGADAPS
c) Informe N° 243-2020-MIDIS/VMPS/DGDAPS/DAPS
d) Informe N° D000165-2020-MIDIS/PNAEQW-DE
e) Informe N° D000464-2020-MIDIS/PNAEQW-UAJ

FECHA : Lima, 12 de noviembre de 2020

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia a) mediante el cual la señora Congresista Mirtha Vásquez Chuquilin, Presidenta de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, solicita a la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, emitir opinión técnico-legal respecto al 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".

En atención a lo solicitado, se remite adjunto al presente el **Informe de Trabajo Legal N° 002-2020-MIDIS/SG/OGAJ-CMEJIAR**, el mismo que hago mío, para conocimiento y fines.

Atentamente,

MIDIS
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Firmado digitalmente por VELAZCO
VILLAR Claudia Consuelo FAU
20545565359 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12.11.2020 18:34:07 -05:00

.....
Firmado digitalmente por:
CLAUDIA CONSUELO VELAZCO VILLAR
Jefa (e) de la Oficina General de Asesoría Jurídica

CVV/cjmr

Se adjunta:

- Informe de Trabajo Legal N° 002-2020-MIDIS/SG/OGAJ-CMEJIAR
- Proyecto de Oficio de respuesta al pedido congresal
- Antecedentes.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Año de la Universalización de la Salud"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

INFORME DE TRABAJO N° 002-2020-MIDIS/SG/OGAJ-CMEJIAR

- A :** **CLAUDIA CONSUELO VELAZCO VILLAR**
Jefa (e) de la Oficina General de Asesoría Jurídica
- ASUNTO :** 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.
- REFERENCIA :** a) Oficio N° 397-2020/2021/CISPCD-CR-(P.O)
b) Memorando N° 383-2020-MIDIS/VMPS
c) Informe N° 322-2020-MIDIS/VMPS/DGADAPS
d) Informe N° 243-2020-MIDIS/VMPS/DGDAPS/DAPS
e) Informe N° D000165-2020-MIDIS/PNAEQW-DE
f) Informe N° D000464-2020-MIDIS/PNAEQW-UAJ
- FECHA :** Lima, 09 de noviembre de 2020

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia a), a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Oficio N° 397-2020-2021/CISPCD-CR-(P.O), la señora Congresista Mirtha Vásquez Chuquilin, Presidenta de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, solicita a la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, emitir opinión técnico-legal respecto al 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", (en adelante, el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR).
- 1.2 Con Memorando N° 383-2020-MIDIS/VMPS, el Viceministro de Prestaciones Sociales remite a esta Oficina General, el Informe N° 322-2020-MIDIS/VMPS/DGDAPS, de la Dirección General de Diseño y Articulación de las Prestaciones Sociales, con el cual emite opinión técnica respecto al Proyecto de Ley, precisando que el referido documento, cuenta con la conformidad del citado Viceministerio.

II. BASE LEGAL

- 2.1 Constitución Política del Perú.
- 2.2 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 2.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.4 Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 2.5 Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 2.6 Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- 2.7 Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del



"Año de la Universalización de la Salud"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Estado.

- 2.8 Resolución Ministerial N° 094-2020-MIDIS, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 2.9 Resolución Ministerial N° 195-2019-MIDIS, que aprueba la Directiva N° 003-2019-MIDIS, Directiva que regula la atención de pedidos de información y de opinión sobre Proyectos de Ley, formulados por el Congreso de la República al Ministerio de Desarrollo e inclusión Social.

III. ANÁLISIS

3.1 Sobre el Proyecto de Ley:

- 3.1.1 El Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, tiene por objeto 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."*
- 3.1.2 Asimismo, el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, en su artículo 2, dispone la derogación del Decreto Supremo N° 008-2012-PCM, que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, (en adelante PNAEQW), a fin de que su asignación presupuestal se destine al Programa Nacional de Comedores Escolares.
- 3.1.3 Además, el citado Proyecto de Ley establece en su artículo 3, la modificación del artículo 27 del Capítulo III de la Ley N° 30225, Ley de *Contrataciones del Estado, a fin de incorporar el literal ñ, con el siguiente tenor: "Cuando los programas sociales no puedan llegar a lugares remotos o su acceso sea muy accidentado, presenten problemas de accesibilidad con sus vías de comunicación, cuando se presenten catástrofes naturales, se declare emergencia sanitaria, se declare en estados de excepción tal como lo ampara el artículo 137 de la Constitución Política del Perú, las 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"*.
- 3.1.4 Así también, en su artículo 4, el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, dispone la implementación de un Comité de Fiscalización en cada institución educativa que sea beneficiaria del Programa Nacional de Comedores Escolares, la cual estará conformada por dos representantes de los docentes y tres padres de familia, siendo la función principal de dicho Comité, la de fiscalizar la calidad de los alimentos, preparación y distribución de éstos a la población estudiantil beneficiaria, bajo la vigilancia de los nutricionistas del Ministerio de Salud.
- 3.1.5 En cuanto a su artículo 5, el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, establece la creación del Registro Nacional de agricultores locales o padrón único de productores agrarios, el cual, tendrá un registro de los hombres y mujeres del campo, a nivel de producción que será puesto a disposición de las autoridades del gobierno nacional, regional y local para la compra directa de los productos a ser consumidos por el Programa de Comedores Escolares en las instituciones educativas de inicial y primaria.

"Año de la Universalización de la Salud"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

- 3.1.6 Finalmente, el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, establece en su Segunda Disposición Complementaria Final, la creación de un Registro alimentario de nutrición y asistencia educativa del alumno, que estará a cargo de cada Institución Educativa de nivel inicial y primaria, con la supervisión del Ministerio de Salud.
- 3.1.7 De otra parte, en cuanto a su Exposición de Motivos, el Proyecto de Ley tiene como fundamento que, actualmente los recursos públicos destinados a sectores sociales no han sido adecuadamente utilizados, por lo que refiere, no han llegado a quienes deberían llegar y no han generado los resultados esperados, por lo que se propone implementar cambios significativos orientados a reducir la participación del Estado en la provisión y gestión de servicios, con el fin de que éste se aboque únicamente al financiamiento y regulación de los mismos.

3.2 Opinión Técnica del Sector:

Mediante Memorando N° 383-2020-MIDIS/VMPS, el Viceministro de Prestaciones Sociales, da conformidad al Informe N° 322-2020-MIDIS/VMPS/DGDAPS de la Dirección General de Diseño y Articulación de la Prestaciones Sociales, que remite y hace suyo el Informe N° 243-2020-MIDIS/VMPS/DGDAPS/DAPS, de la Dirección de Articulación de las Prestaciones Sociales; documentos con los cuales, el Viceministerio de Prestaciones Sociales emite opinión técnica especializada, en mérito a los siguientes fundamentos:

"(...)

2. ANÁLISIS

(...)

En atención a lo solicitado por la señora Congresista Mirtha Vásquez Chuquilin, se informa lo siguiente:

2.2 Respecto al artículo 1 del Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR

(...)

2.2.10 *De acuerdo con la norma de creación del PNAEQW tiene como objetivo (fin público), garantizar una alimentación escolar de calidad, diversa, aceptable, inocua y adecuada a los hábitos de consumo locales. Para ello tiene como estrategia de funcionamiento un modelo de cogestión del servicio, el cual constituye un mecanismo basado en la corresponsabilidad en la ejecución de la prestación del servicio alimentario que involucra la participación coordinada y articulada de actores de los sectores público y privado y de la sociedad civil, coadyuvando a la proveer de calidad a los usuarios del Programa.*

2.2.11 *(...) el objetivo antes mencionado se encuentra aprobado mediante Resolución Ministerial N° 156-2019-MIDIS, y está alineado al objetivo estratégico del sector, OEI 02: "Mejorar las condiciones para el desarrollo en la primera infancia, la niñez y la adolescencia" y la Acción Estratégica 02-03 "Alimentación nutritiva y pertinente a cada territorio para estudiantes de instituciones educativas públicas de nivel inicial a partir de los 3 años de edad y del nivel primaria a nivel nacional, estudiantes del nivel secundaria de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana de la modalidad Jornada Escolar Completa y estudiantes de Formación Alternativa Diversificada".*



"Año de la Universalización de la Salud"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

- 2.2.12 (...) el PNAEQW se encuentra articulado con el Eje Estratégico¹ 2 – Desarrollo Infantil temprano (4 a 5 años) y el Eje Estratégico 3 – Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (6 a 17 años) y tiene como finalidad brindar un servicio alimentario progresivo, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionando con la comunidad, sostenible y saludable, para los/las escolares de instituciones educativas públicas a nivel nacional.
- 2.2.13 (...) el PNAEQW ejecuta un proceso de compras a través de 116 Comités de Compra a nivel nacional, que están conformados por representantes del Estado en los niveles de gobierno subnacionales y representantes de la comunidad (madres y padres de familia), de acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo N° 001-2013-MIDIS, en la Directiva N° 002-2019-MIDIS, aprobada con Resolución Ministerial N° 181-2019-MIDIS y en el Manual del Proceso de Compras para la Prestación del Servicio Alimentario aprobado por el PNAEQW.
- 2.2.14 La implementación del "Programa Nacional de Comedores Escolares" significaría gestionar presupuesto para la mejora de la infraestructura de las instituciones educativas, como los ambientes de cocina, el menaje (cuyo costo oscila aproximadamente en 2 millones de soles, costo que significaría proporcionar este bien a las instituciones educativas) y la implementación de una cadena de frío para mantener adecuadamente los productos locales que se pretenden adquirir; adicionalmente para el cierre de brechas se tendría que buscar presupuesto adicional.
- 2.2.15 Con relación a la ejecución presupuestaria del Programa, debemos señalar que para el presente año 2020 al PNAEQW se le asignó un Presupuesto Institucional de Apertura de S/ 1,836'542,102.00, para atender diariamente a 4'008,583 usuarios (estudiantes) de 64,541 Instituciones Educativas Públicas en el nivel inicial (a partir de los 03 años de edad), nivel primaria y secundaria localizadas en pueblos indígenas de la Amazonia Peruana y para la atención a Instituciones Educativas de la modalidad de Jornada Escolar Completa (JEC) y Formas de Atención Diversificada (FAD).
- 2.2.16 Actualmente, debido a la actualización del Listado de Instituciones Educativas, se tiene programado atender al cierre del presente año a 4'194,062 usuarios de 64,556 Instituciones Educativas Públicas en el nivel inicial (a partir de los 03 años de edad), nivel primaria y secundaria localizadas en pueblos indígenas de la Amazonia Peruana y para la atención a Instituciones Educativas de la modalidad de Jornada Escolar Completa (JEC) y Formas de Atención Diversificada (FAD) (...).
- 2.2.17 Con lo indicado, de aprobarse el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR que promueve la implementación del "Programa Nacional de Comedores Escolares", se dejaría de cubrir a las/los escolares de las instituciones del nivel secundario ubicados en los pueblos indígenas de la amazonia, y de las instituciones educativas de Jornada Escolar Completa (JEC) y de Formas de Atención Diversificada (FAD); con la cual se perjudica a los escolares de

¹ Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer" (ENDIS)



"Año de la Universalización de la Salud"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

las instituciones educativas anteriormente indicadas, a quienes el PNAEQW viene atendiendo actualmente con su servicio de alimentación.

2.3 Respetto al artículo 2 del Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR

(...)

2.3.4 *Con relación a la propuesta de derogatoria contenida en dicho artículo, entendemos que se refiere al del Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y no al Decreto Supremo N° 008-2012-PCM, como erróneamente se indica.*

2.4 Respetto al artículo 3 del Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR

(...)

2.4.4 *Debe tenerse en consideración que conforme lo dispuesto en la Octogésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, los procesos de compras a cargo del PNAEQW se rigen por los procedimientos operativos, de compras, de rendición de cuentas y demás disposiciones complementarias que fueran necesarias, establecidos por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y supletoriamente, por las normas del ámbito del sector privado. En consecuencia, no son aplicables a sus procedimientos de compras las normas de Contrataciones del Estado.*

(...)

2.4.16 *En relación a lo señalado, se considera inviable la incorporación del literal propuesto al artículo 27.1 de la Ley de Contrataciones del Estado, dado que no existe en la exposición de motivos del citado Proyecto de Ley el sustento que justifique dicha incorporación, y tampoco se encuentra contemplado del dentro del objetivo establecido en el artículo 1° del Proyecto de Ley.*

2.4.17 *Asimismo, en el texto actual del artículo 27° de la citada Ley de Contrataciones del Estado ya se encuentra prevista la adquisición directa de bienes en situaciones de emergencia.*

2.5 Respetto al artículo 4 del Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR

(...)

2.5.2 *Con relación a dicha propuesta, de acuerdo al análisis efectuado en líneas anteriores, se ha determinado que el Proyecto de Ley resulta inviable, por lo cual, la implementación de un "Comité de Fiscalización" tampoco resultaría procedente.*

2.6 Respetto al artículo 5 del Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR

(...)

2.6.2 *En el Proyecto de Ley se propone la creación de un registro de productores agrarios que, según se indica en el artículo 5, estaría a cargo del MIDIS, sin tener en cuenta que el Ministerio de Agricultura y Riego es el ente encargado de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales en materia agraria. En tal sentido, corresponde que dicho Ministerio emita opinión sobre la propuesta de creación de un registro, según se señala en el mencionado artículo.*

(...)

2.6.5 *Asimismo, es necesario considerar que los procesos de adquisición de los productos locales no pueden realizarse de manera diaria, dado que ello*



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Año de la Universalización de la Salud"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

implicaría un despliegue logístico de adquisición, transporte, pagos entre otros, que derivaría indefectiblemente en el aumento de costo en la prestación del servicio alimentario.

2.7 Respecto a la Primera DCF del Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR

(...)

2.7.2 *Dado que no existe una precisión sobre las responsabilidades del MIDIS y de la Direcciones Regionales de Educación, se recomienda realizar una mejor redacción sobre las responsabilidades a fin de realizar una adecuada valoración.*

3. CONCLUSIÓN:

3.1 *Conforme a lo analizado, es opinión de esta Dirección que la propuesta de Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, es inviable por cuanto carece de un adecuado análisis técnico jurídico.*

3.2 *Sin perjuicio de ello, se considera necesario promover y desarrollar acciones que fomenten la mejora del programa de alimentación escolar. En ese sentido, a fin de continuar con la prestación de un servicio alimentario de calidad y en constante mejora, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a través del Programa Nacional Qali Warma, está abierto a sugerencias y propuestas técnicas y viables que impulsen y den continuidad al servicio brindado, partiendo de la experiencia, mediante la cual, a la fecha, se atienden a 64 592 instituciones educativas para un total de 4'101,967 escolares del país."*

3.3 Análisis Jurídico:

• De la competencia del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social:

3.3.1 *Conforme al artículo 8 de la Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del MIDIS, en el marco de sus competencias, ejerce la rectoría de las políticas de desarrollo e inclusión social a nivel intergubernamental, dentro del marco del proceso de descentralización y en el ámbito de su competencia; asimismo, formula, planifica, dirige, ejecuta, supervisa y evalúa las políticas sectoriales en materia de desarrollo e inclusión social², encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, en aquellas brechas que no pueden ser cerradas por la política social universal, de competencia sectorial.*

3.3.2 *El artículo 5 de la citada Ley, establece que el MIDIS tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil; y que sus políticas de desarrollo e inclusión económica y social tienen su fundamento en los siguientes principios y valores: respeto a los derechos humanos, desarrollo humano, justicia social, equidad, inclusión, universalismo, solidaridad, igualdad de oportunidades, cohesión social, integralidad, transparencia, descentralización, calidad,*

² De acuerdo con el artículo 3 de la Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del MIDIS, el sector desarrollo e inclusión social comprende a todas las entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno, vinculadas con el cumplimiento de las políticas nacionales en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión y la equidad.



"Año de la Universalización de la Salud"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

efectividad, participación social, interculturalidad, emprendimiento e intersectorialidad.

3.3.3 Asimismo, el artículo 6 de la Ley en mención, establece que el MIDIS en su calidad de ente rector, ejerce competencia exclusiva y excluyente respecto a otros niveles de gobierno, en todo el territorio nacional para "(...) c) realizar el seguimiento, monitoreo y evaluación respecto del desempeño y logros alcanzados por las políticas, planes y programas en materia de desarrollo e inclusión social (...)"

3.3.4 En ese sentido, el artículo 38 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece, que:

"38.1 Los programas son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo en un Ministerio mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

38.2 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."

3.3.5 Bajo el citado marco legal, mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma como programa social del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social con el propósito de brindar un servicio alimentario de calidad, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad sostenible y saludable, para niñas y niños del nivel de educación inicial a partir de los 3 años de edad y del nivel de educación primaria de la Educación Básica en instituciones educativas públicas.

3.3.6 De lo anterior, se colige que corresponde al MIDIS, en el marco de sus competencias, evaluar, el desempeño y desarrollo de los programas adscritos a su sector a fin de determinar su continuidad o disolución, teniendo como fundamento el seguir otorgando una prestación de servicio de calidad acorde con los objetivos, políticas y metas del sector desarrollo e inclusión social, destinado a mejorar la calidad de vida de la población en pobreza y extrema pobreza; sin desconocer, las facultades y prerrogativas que gozan los Congresistas de la República para ejercer el control político referido a la supervisión y fiscalización sobre el uso y la disposición de recursos públicos por parte del Gobierno³, por ello, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a través del Programa Nacional Qali Warma, está abierto a sugerencias y propuestas técnicas que impulsen y den continuidad al servicio brindado, que a la fecha, asciende a 64 592 instituciones educativas para un total de 4'101,967 escolares del país, a fin de continuar con la prestación de un servicio alimentario de calidad y en constante mejora.

• **De la estructura normativa del Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR:**

3.3.7 El Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobada con Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, en adelante el Reglamento, señala con relación a la elaboración de

³ Artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República.



"Año de la Universalización de la Salud"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Anteproyectos de Ley, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, lo siguiente:

- **Artículo 2.- de la Exposición de Motivos:** *"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado". (El resaltado es nuestro).*

De la revisión efectuada, se observa que, en la Exposición de Motivos, el proyecto normativo tiene como sustento, el documento denominado "Balance de Políticas Sociales" realizado el 2004, fecha anterior a la creación del PNAEQW (2012), por ende, lo esbozado en el texto no refleja una evaluación veraz de las acciones realizadas por el PNAEQW que justifique su disolución o creación de otro programa que lo reemplace.

Asimismo, en cuanto al análisis constitucional y legal de la propuesta normativa, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el numeral 17.5 del artículo 17 de los Lineamientos de Organización del Estado⁴, el cual establece que: *"Los programas bajo el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo (...) se extinguen una vez que se han cumplido sus objetivos, finaliza su periodo de vigencia o culmina la necesidad de su continuidad. Dicha extinción se aprueba por norma de igual jerarquía a la norma que determinó su creación. En caso de la extinción de los programas bajo el ámbito de competencia del Poder Legislativo, se requiere opinión previa de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros." (El resaltado es nuestro).*

De lo anterior, repárese que a la fecha no se ha extinguido la necesidad de continuar brindando el servicio de alimentación escolar en el nivel inicial y primaria en instituciones educativas públicas a nivel nacional, más aún cuando actualmente tiene rango de política pública; advirtiéndose además, que de la documentación que sustenta la propuesta normativa no se adjunta la opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; por consiguiente, el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR no reúne las condiciones descritas en el artículo 17 del Lineamiento de Organización del Estado que justifique la extinción del PNAEQW.

Finalmente, con relación a la coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional, conforme se ha señalado en los numerales precedentes, el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, colisiona con la independencia de los Poderes del Estado, teniendo en cuenta que conforme lo establece el artículo 38 de la Ley N° 29158 Ley orgánica del Poder Ejecutivo, la creación de los Programas sociales en el ámbito del Poder Ejecutivo son creados por un Ministerio o un Organismo Público con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

⁴ Aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM.



"Año de la Universalización de la Salud"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

- **Artículo 3.- Análisis Costo Beneficio:** "3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos. 3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental."

En cuanto al costo – beneficio, en la exposición de motivos la propuesta normativa señala que no generará ningún costo adicional dado que, la creación del Programa de Comedores Escolares utilizará el presupuesto del PNAEQW, sin embargo, ello no es exacto, teniendo en cuenta que el Programa de Comedores Escolares que se pretende crear con el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, contempla otras funciones a las que se venían desarrollando en el PNAEQW, siendo una de ellas, las compras directas a productores agrícolas que involucra el 30% del presupuesto, lo que produciría la inversión de un presupuesto adicional para la adquisición de infraestructura logística como almacenes (cadena de frío) para la conservación de los alimentos comprados directamente a productores agrícolas, que son perecibles; asimismo, el Proyecto de Ley establece la creación de Comités de Fiscalización y registros que estarán a cargo de un personal al cual se deberá remunerar por su trabajo realizado, entre otros gastos.

Indicado ello, de la revisión efectuada a la exposición de motivos, se verifica la falta de análisis cuantificable del costo que implicaría el desarrollo de las funciones y actividades que ejecutará el Programa de Comedores Escolares el cual evidencia que el 100% del presupuesto asignado al PNAEQW será suficiente para el desarrollo de las actividades del Programa de Comedores Escolares. Información que resulta relevante, debido a que conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política, "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

- **Artículo 4.- Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional:** "El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, este se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa".

Sobre el particular, el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR propone la "derogación", debiendo entenderse, como la extinción del PNAEQW



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Año de la Universalización de la Salud"
"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

debido a que según se refiere, ha existido un mal manejo de los recursos públicos asignados; sin embargo, en concordancia con lo informado por el órgano técnico a través de los documentos c) y d) de la referencia, en la exposición de motivos no se determina el estudio factico, cualitativo y cuantitativo que sustente la evidencia de un mal manejo de los recursos destinados al PNAEQW que justifiquen la necesidad de su extinción y, a su vez, el sustento de Plan de Trabajo de metas a corto y mediano plazo que desarrollará el Programa de Comedores Escolares que sustente su creación.

Por consiguiente, teniendo en cuenta lo informado por el órgano técnico a través de los documentos de la referencia b) y c), 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", es inviable por los fundamentos desarrollados en el presente informe.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 En atención a las normas expuestas y a lo informado por el órgano técnico a través de los documentos de la referencia b) y c), 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", es inviable en mérito a los fundamentos desarrollados en el punto 3 del presente informe.
- 4.2 Se recomienda remitir el presente informe a la Secretaría General, a fin de continuar con el trámite correspondiente.

Atentamente,

CAROL JANET MEJIA ROMERO
Especialista Legal - OGAJ

Se adjunta:

- Proyecto de Informe a SG
- Proyecto de Oficio de Despacho Ministerial de respuesta a la solicitud congresal.

Oficio 397-2020/-2021/CISPCD-CR- (P.O)

Lima, 1 de octubre de 2020

Señora
Patricia Elizabeth Donayre Pasquel
Ministra de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
Presente

Me dirijo a usted para expresarle mi cordial saludo, y a la vez, **solicitarle** nos remita su opinión técnica-legal sobre el Proyecto del Ley 6249/2020-CR, que propone 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.

Cabe señalar, que el presente pedido de opinión se realiza de conformidad con lo señalado por el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y 69 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin otro particular, y agradeciendo su atención, quedo de usted expresándole las muestras de mi especial estima personal.

Atentamente,



Mirtha Vásquez Chuquilin
Congresista de la República
Presidenta
Comisión de Inclusión Social y
Personas con Discapacidad

Correo Electrónico:
inclusion-social@congreso.gob.pe
rmilla@congreso.gob.pe