



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia

Lima, 04 de Febrero del 2021

**OFICIO N° D000166-2021-PCM-SG**

Señor Congresista

**JOSÉ LUIS ANCALLE GUTIERREZ**

Presidente de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad

**Congreso de la República**

Presente.-



Firmado digitalmente por  
BUSTAMANTE SUAREZ Paola FAU  
2016899926 soft  
Secretaria General  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 04.02.2021 15:34:49 -05:00

Asunto : Solicitud de opinión 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.

Referencia : Oficio N° 401-2020/2021/CISPCD-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo de la Presidenta del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia solicita opinión del 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.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° D001556-2020-PCM-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Sin otro particular, agradeciendo la atención que se brinde a la presente, quedo de usted.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**PAOLA BUSTAMANTE SUAREZ**  
SECRETARIA GENERAL  
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



Firmado digitalmente por CASTILLO

MENDEZ Manuel Humberto FAU  
2016899926 soft  
Motivo: Day V° B°  
Fecha: 04.02.2021 11:43:47 -05:00

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de *Ministros*, aplicando lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley N° 27267 del 2000, de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdc Ciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica> Clave: E9F9X8M



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría  
Jurídica

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

Lima, 14 de Diciembre del 2020

## INFORME N° D001556-2020-PCM-OGAJ



A : **PAOLA BUSTAMANTE SUÁREZ**  
SECRETARIA GENERAL  
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCÍA SABROSO**  
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, que propone crear 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°401-2020/2021/CISPCD-CR-(P.O)  
b) Memorando N°D000498-2020-PCM-SGP  
c) Informe N°D000179-2020-PCM-SSAP

Fecha : Lima, 14 de diciembre de 2020

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N°6249/2020-CR, que propone crear 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.

Al respecto, informo lo siguiente:

### I. BASE LEGAL:

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Decreto Supremo N°022-2017-PCM y su modificatoria.

### II. ANTECEDENTES:

- 2.1. El Proyecto de Ley N°6249/2020-CR, que propone crear 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, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el Congresista César Gonzáles Tuanama, integrante del Grupo Parlamentario Somos Perú.



Firmado digitalmente por  
BARREDO ZERGA Regina Paola  
FAU 2016899926 soft  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 14.12.2020 14:44:50 -05:00



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*

*Año de la Universalización de la Salud*

- 2.2 La iniciativa legislativa se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido a los Congresistas por el artículo 107<sup>1</sup> de la Constitución Política del Perú.
- 2.3 A través del Oficio N° 401-2020/2021/CISPCD-CR-(P.O), la Presidencia de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, en el marco del artículo 96<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N°28484 y el artículo 87<sup>3</sup> del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República.

### III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N°022-2017-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección"*.

Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

#### Del Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR (en adelante PL), comprende cinco (5) artículos, tres (3) Disposiciones Complementarias Finales y una (1) Disposición Complementaria Derogatoria; indicando lo siguiente:
- 3.2.1 Crea 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 de Qali Warma, que dependerá del Ministerio de Inclusión Social (artículo 1).
- 3.2.2 Deroga el Decreto Supremo N° 008-2012-PCM que crea el "Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma" cuya asignación presupuestaria se destinará al "Programa Nacional de Comedores Escolares" (artículo 2).
- 3.2.3 Agrega el literal ñ) al artículo 27 de la Ley de Contrataciones del Estado (artículo 3).
- 3.2.4 Dispone la implementación del Comité de Fiscalización en cada institución educativa que sea beneficiaria del "Programa Nacional de Comedores Escolares" (artículo 4).
- 3.2.5 Crea el Registro Nacional de agricultores locales, a fin de tener un registro de los hombres y mujeres del campo, a nivel de producción (artículo 5).
- 3.2.6 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.

<sup>1</sup> "Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".

<sup>2</sup> "Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado (...) los informes que estime necesarios. (...)"

<sup>3</sup> "Artículo 87.- Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros (...) los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. (...)"



### Opinión de la Secretaría de Gestión Pública

- 3.3 La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Memorando N°D000498-2020-PCM-SGP remite el Informe N°D000179-2020-PCM-SSAP en el cual se concluye que el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR debe observarse, por lo siguiente:
- 3.3.1 En la exposición de motivos no se justifica la necesidad de crear un nuevo Programa que reemplace al Programa Qali Warma, además no se indica como este nuevo Programa coadyuvaría a mejorar la intervención estatal en la lucha contra la anemia, desnutrición y deserción escolar de forma distinta a como lo venía ejecutando el Programa Qali Warma.
- 3.3.2 El Programa Qali Warma tiene como ámbito de intervención a los escolares de inicial, primaria y secundaria; por lo que de extinguirse este y crearse el Programa propuesto en el proyecto de ley se estaría dejando en estado de desprotección a los escolares del nivel secundaria, al no estar estos comprendidos en el objeto de dicho Programa, generando una mayor brecha de desnutrición y deserción escolar de los más pobres.
- 3.3.3 La necesidad de crear un Programa en el ámbito del Poder Ejecutivo constituye una prerrogativa exclusiva de este Poder del Estado, cuya norma con la que aprueba su creación es mediante decreto supremo, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, lo cual incluye también la evaluación de su continuidad.
- 3.3.4 El PL transgrede el principio de separación de poderes establecido en la Constitución Política del Perú y el principio de competencia regulado en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, al pretender regular una materia que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo.
- 3.3.5 La materia agraria es competencia del MINAGRI, por lo que no corresponde al MIDIS elaborar el registro de productores agrarios señalado en el PL; además, no resulta necesario una norma con rango de ley para que el MINAGRI pueda realizar dicha función específica, toda vez que se encuentra habilitado por su LOF para poder realizar todas las acciones afines que coadyuven a materializar el ejercicio de su competencia en materia agraria.

### Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 3.4 La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en su artículo 38 establece:

*"Artículo 38.- Programas y Proyectos Especiales*

*38.1 Los Programas y Proyectos Especiales 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.*

*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. Sólo por excepción, la creación de un Programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad.*

*(...)"*

*(El subrayado es nuestro)*

- 3.5 El numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala:



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"*

*Año de la Universalización de la Salud*

**"Artículo VI.- Principio de competencia**

(...)

2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)"

(El subrayado es nuestro)

- 3.6 De lo indicado, podemos concluir que la creación de un Programa, se da en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, máxime si para su creación basta un Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme lo dispone el artículo 38<sup>4</sup> de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. El que se pretenda crear un Programa mediante una Ley, contraviene el referido Principio de Competencia.
- 3.7 En adición a lo indicado, cabe señalar que entre los diversos Principios que reconoce la Constitución Política del Perú, resalta el **Principio de Separación de Poderes**, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

**"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno**

**Artículo 43.-** *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*".

(El subrayado es nuestro)

Respecto del Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional en la sentencia expedida en el Expediente 0005-2006-PI/TC<sup>5</sup>, desarrolla el principio de Separación de Poderes, indicando lo siguiente:

*" (...) Respecto del principio de separación de poderes, también ha establecido este Colegiado que, conforme a los artículos 3° y 43 ° de la Constitución, la República del Perú se configura como un Estado Democrático y Social de Derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. La existencia de este sistema de equilibrio de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura.*

(...)

*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, entendiendo 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°)*

(...)"

<sup>4</sup> Artículo 38.- Programas y Proyectos Especiales

38.1 Los Programas y Proyectos Especiales 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.

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. Sólo por excepción, la creación de un Programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad (...)"

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0005-2006-PI/TC. Fundamentos Jurídicos N°s. 12 y 14.



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

- 3.8 Por tanto, de acuerdo al marco normativo descrito, la creación de un Programa, recogida en el Proyecto de Ley N°6249/2020-CR, no puede ser determinada a iniciativa de otro poder del Estado, lo cual se sustenta en el principio de separación de poderes, establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, así como también en lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 3.9 Aunado a lo indicado, es preciso señalar que el artículo 75<sup>6</sup> del Reglamento del Congreso de la República dispone que 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, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis Costo Beneficio *"es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"*<sup>7</sup>. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general<sup>8</sup>.

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable, sino que es necesaria"*<sup>9</sup>.

En el caso específico, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley materia del presente informe, no se advierte la necesidad de emitir una Ley para la creación de un nuevo Programa Nacional de Comedores Escolares, derogando la norma que creó el Programa Qali Warma.

Al respecto, cabe citar lo indicado en el Informe N°D000179-2020-PCM-SSAP:

*"2.3 Al respecto, en la exposición de motivos no se precisa cómo el nuevo Programa coadyuvaría a mejorar la intervención estatal en la lucha contra la anemia, desnutrición y deserción escolar de manera distinta a como lo venía haciendo el Programa Qali Warma. Asimismo, de acuerdo a lo mencionado en la propia exposición de motivos el problema del Programa Qali Warma radicaría en que "el MIDIS no ha diseñado un adecuado apoyo técnico y capacitación a las PYMEs locales como a los comités de alimentación escolar", lo cual se resolvería sin necesidad de una propuesta legislativa sino solo de gestión del propio Programa; por lo que, no se justificaría la necesidad de la creación de un nuevo Programa en el ámbito del Poder Ejecutivo.*

*2.4 De otro lado, se debe precisar que mediante Decreto Supremo N° 008-2012-MIDIS, y sus modificatorias, se creó el Programa Qali Warma con el propósito 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:*

<sup>6</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>7</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

<sup>8</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

<sup>9</sup> Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.



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

- *En el nivel de educación inicial a partir de los tres (3) años de edad.*
- *En el nivel de educación primaria.*
- *En el nivel de educación secundaria ubicadas en los pueblos indígenas de la Amazonia Peruana, comprendidos en la Base de datos Oficial de Pueblos Indígenas.*
- *En el nivel de educación secundaria bajo la modalidad de jornada escolar completa.*
- *En el nivel de educación secundaria bajo las formas de atención diversificada y/o modelos de servicio.*

2.5 *Como se podrá observar el ámbito de intervención del Programa Qali Warma comprende no sólo a los escolares de los niveles inicial y primaria, sino también de secundaria; por tanto, en el caso de que se extinguiese dicho Programa se estaría dejando en estado de desprotección a los escolares del nivel de secundaria al no estar estos comprendidos en el objeto del Programa propuesto en el PL, situación que generaría una mayor brecha de desnutrición y deserción escolar de los más pobres".*

#### IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 En atención a los argumentos expuestos, se opina que el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR **no es viable**, dado que contraviene lo establecido en el artículo 43 de de la Constitución Política del Perú, y lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; además, por que no justifica en su Exposición de Motivos, la necesidad de su regulación a través de una Ley.
- 4.2 Se recomienda remitir el Informe N°D000179-2020-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública y el presente informe, a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República.
- 4.3 Se recomienda solicitar opinión sobre el Proyecto de Ley N° 6249/2020-CR, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, debiéndose precisar que la opinión que, para tal efecto emita, sea remitida directamente a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente  
**RICHARD EDUARDO GARCÍA SABROSO**  
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA