La señora congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI,** ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
24 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:40 pm

PROYECTO DE LEY

LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA AL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR QALI WARMA

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es declarar en emergencia el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es promover la efectividad del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Artículo 3.- Propuesta legal

Declárese en Emergencia al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, hasta por un año con la finalidad de aplicar una auditoría, a cargo de la Contraloría General de la República, a todos los procesos de licitación de los últimos cinco años, identificar los incumplimientos y sancionar a los responsables.

Los objetivos de la declaración de emergencia son los siguientes:

a) Asegurar el suministro oportuno y adecuado de alimentos nutritivos y seguros a los estudiantes beneficiarios de Qali Warma.
b) Implementar medidas urgentes para prevenir y controlar cualquier situación que ponga en riesgo la calidad e inocuidad de los alimentos distribuidos por el programa.
c) Establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y las entidades pertinentes para garantizar la correcta ejecución y supervisión del programa durante la emergencia.
d) Adoptar acciones para fortalecer la infraestructura, logística y recursos humanos de Qali Warma, con el fin de optimizar su capacidad de respuesta frente a situaciones adversas.

Para el cumplimiento de los objetivos descritos en el párrafo anterior, se conforma una Comisión Multisectorial integrada por:

a) Un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
b) Un representante del Ministerio de Educación.
c) Un representante del Ministerio de Salud.
d) Un representante de la Defensoría del Pueblo.
e) Un representante del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado.
f) Un representante del Magisterio Nacional de los colegios beneficiados por Qali Warma.
g) Un representante del Colegio de Nutricionistas del Perú.
h) Un representante de los padres de familia con hijos beneficiados de Qali Warma.
i) Un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú.

Esta Comisión Multisectorial en el plazo de 12 meses de instalada emite un informe con recomendaciones para el cumplimiento de los objetivos planteados.

Artículo 4.- Recursos

Para la implementación de la presente ley, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social la financia con cargo a su presupuesto, sin demandar recursos adicionales, al tesoro público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Vigencia

La presente ley entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, abril del 2024

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakeline Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/04/2024 14:37:07-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Paul Herrera[1] señala que el Tribunal Constitucional (TC) reconoció el derecho social fundamental a la alimentación y delineó su contenido constitucionalmente protegido. Fue al declarar fundada una demanda mediante la sentencia recaída en el **Expediente N° 01470-2016-PHC/TC**, en que el máximo intérprete de la Constitución reconvirtió un proceso de habeas corpus a uno de amparo. A criterio del máximo tribunal, el acceso a una alimentación adecuada constituye un derecho no solo reconocido en los tratados internacionales sobre derechos humanos, sino también dentro del ordenamiento jurídico peruano. Por ello, considera que la concretización del derecho social fundamental a la alimentación es progresiva en tanto se desarrolla en función a umbrales de satisfacción. En esa línea, reconoce la obligación incondicional mínima del Estado de asegurar la provisión y acceso a alimentos que eviten padecer hambre a sus titulares y garanticen la funcionalidad corporal de los mismos. Los umbrales para el TC, según el citado autor Paúl Herrera, son:

- El Tribunal Constitucional destaca que el **primer nivel de cumplimiento** del derecho a la alimentación es el acceso a una alimentación básica para quienes no pueden proporcionársela por sí mismos. Esto es crucial para garantizar una vida digna y el disfrute de otros derechos fundamentales. Además, implica no solo la disponibilidad de alimentos adecuados, sino también su accesibilidad.

- El **segundo nivel de cumplimiento** del derecho a la alimentación se refiere a las políticas públicas destinadas a lograr la seguridad alimentaria en la sociedad. Estas políticas deben garantizar el acceso sostenible a una alimentación suficiente para una vida activa y saludable, sin depender de la provisión básica garantizada en el primer nivel. Aunque esta

[1] HERRERA, Paúl. TC RECONOCE DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. 2020. Obtenido en https://elperuano.pe/noticia/100963-tc-reconoce-derecho-a-la-alimentacion

obligación es progresiva y sujeta a consideraciones presupuestarias, su incumplimiento constituye una violación de derechos.

- El **tercer nivel de cumplimiento** del derecho a la alimentación se centra en satisfacer necesidades alimentarias específicas de individuos o grupos. Aquí, el Estado tiene un mayor margen de discrecionalidad, ya que busca satisfacer intereses alimentarios particulares. Sin embargo, este nivel solo puede alcanzarse una vez que se haya garantizado la alimentación básica y se hayan implementado políticas alimentarias efectivas a nivel de seguridad alimentaria en toda la comunidad.

1.1. ANTECEDENTES

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) emitió la Resolución Ministerial N° D000206-2023-MIDIS para declarar la reorganización administrativa del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Esta medida tiene como objetivo llevar a cabo una evaluación exhaustiva de los procesos críticos del programa, con el fin de asegurar su funcionamiento seguro, eficiente y efectivo, así como mejorar la calidad de los servicios que ofrece. Para esta reorganización, se establece la creación de una comisión sectorial temporal dependiente del Midis, encargada de elaborar y presentar un informe con los resultados de la evaluación integral en un plazo de 90 días hábiles. La comisión tendrá la responsabilidad de revisar y analizar los procesos críticos del programa, proponer cambios en su implementación, mejorar la estructura orgánica y hacer recomendaciones para mejorar la prestación del servicio alimentario escolar, así como cualquier otro encargo específico asignado al programa por disposiciones legales. La comisión estará compuesta por once miembros del sector, incluyendo a la Dirección Ejecutiva del programa Qali Warma, y será presidida por un representante del ministro del Midis.[2]

[2] El Peruano. 2023. Obtenido en https://www.elperuano.pe/noticia/227149-reorganizacion-del-programa-qali-warma-permitira-mejorar-la-calidad-de-sus-servicios

1.2. REQUISITOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

De acuerdo con la definición proporcionada por Lina Salazar y Gonzalo Muñoz[3], la seguridad alimentaria, tal como la concibe la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), implica que todas las personas cuenten, en todo momento, con acceso físico y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos que les permitan cubrir sus necesidades alimenticias y llevar una vida saludable. Según estos autores, el concepto de seguridad alimentaria abarca cuatro aspectos fundamentales:

1. En cuanto a la **DISPONIBILIDAD**, se hace referencia a la cantidad de alimentos disponibles a nivel nacional o local, los cuales pueden provenir tanto de la producción agrícola interna como del comercio exterior, y pueden ser aumentados mediante medidas destinadas a incrementar la producción a distintos niveles geográficos y facilitar la importación de alimentos.

2. El **ACCESO**, por otro lado, alude a la capacidad que tienen los hogares para adquirir una cantidad adecuada de alimentos, lo cual está determinado por los recursos disponibles, como los financieros o físicos. Este aspecto puede ser mejorado mediante acciones que aumenten los ingresos de la población, fomenten la producción agrícola para el autoconsumo y promuevan la creación de empleos dignos.

3. En lo que respecta a la **UTILIZACIÓN**, se trata de la calidad de los alimentos necesaria para mantener un estado nutricional adecuado y llevar una vida saludable. Este aspecto puede mejorarse mediante la mejora de la seguridad alimentaria, el acceso al agua potable, la promoción de una dieta equilibrada y la lucha contra la obesidad.

[3] SAL_AZAR, Lina; y MUÑOZ, Gonzalo. SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2019, pp. 5-6. Obtenido en https://publications.iadb.org/es/seguridad-alimentaria-en-america-latina-y-el-caribe

4. Finalmente, la **ESTABILIDAD** se refiere a la capacidad de mantener un acceso constante a cantidades suficientes de alimentos de calidad. Esta estabilidad puede ser mejorada mediante la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas alimentarios frente a desastres naturales, el cambio climático y las fluctuaciones de precios.

1.3. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La FAO es la agencia de las Naciones Unidas que lidera el esfuerzo internacional para poner fin al hambre. Nuestro objetivo es lograr la seguridad alimentaria para todos, y al mismo tiempo garantizar el acceso regular a alimentos suficientes y de buena calidad para llevar una vida activa y sana. Con 195 miembros - 194 países y la Unión Europea, la FAO trabaja en más de 130 países en todo el mundo. Todos podemos desempeñar un papel importante en la erradicación del hambre.[4] Así tenemos que, para la FAO[5], las obligaciones de los Estados con respecto al derecho a la alimentación se expresan diferentemente de un instrumento a otro. No obstante, en general, corresponden a tres categorías, a saber, las obligaciones de respetar, proteger y cumplir, las cuales son explicadas por la misma citada FAO:

1. **La obligación de respetar el derecho a la alimentación** implica que los Estados deben garantizar el acceso existente de las personas a los alimentos y los medios para obtenerlos. Esto incluye no impedir dicho acceso y mantener legislaciones y políticas que aseguren el suministro alimentario, evitando acciones que menoscaben la disponibilidad de alimentos, como la contaminación de tierras agrícolas.

2. **La obligación de proteger el derecho a la alimentación** consiste en asegurar que terceros no violen este derecho. Los Estados deben prevenir la destrucción de fuentes de alimentos, garantizar la seguridad y

[4] Obtenido en https://www.fao.org/about/about-fao/es/
[5] FAO-ONU. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA. 2010, pp. 20-22. Obtenido en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf

calidad de los alimentos en el mercado, y regular la publicidad de alimentos poco saludables, especialmente dirigida a niños. Además, deben cumplir con las normas internacionales al establecer acuerdos comerciales.

3. **La obligación de cumplir el derecho a la alimentación** implica que los Estados deben tomar medidas activas para fortalecer el acceso de las personas a recursos que les permitan alimentarse adecuadamente. Esto puede incluir programas de reforma agraria, reglamentos sobre ingresos mínimos y apoyo a la producción agrícola local. También deben proporcionar asistencia alimentaria y redes de seguridad social para aquellos que no puedan acceder a los alimentos por sí mismos. Además, los Estados deben respetar, proteger y apoyar el derecho a la alimentación en otros territorios, asegurando que sus propios ciudadanos y empresas no violen este derecho en otros países.

Como sabemos, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma es una iniciativa en Perú que busca garantizar la alimentación de calidad para los estudiantes de instituciones educativas públicas. Su principal objetivo es proporcionar desayunos y almuerzos nutritivos que contribuyan al adecuado desarrollo físico y cognitivo de los niños y niñas en edad escolar. Sin embargo, a pesar de su importancia y alcance, Qali Warma ha enfrentado diversas deficiencias que han afectado su funcionamiento efectivo. Estas deficiencias van desde problemas logísticos en la distribución de alimentos hasta irregularidades en la calidad de los productos suministrados. Además, se han reportado casos de intoxicación alimentaria en algunos estudiantes debido a la falta de control de calidad en los alimentos proporcionados.

Así tenemos que, la Defensoría del Pueblo está vigilando de cerca las medidas tomadas por las autoridades de Qali Warma y del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) tras las denuncias sobre problemas graves en la prestación del servicio de alimentación escolar para estudiantes. Estas denuncias incluyen incumplimientos de los proveedores de alimentos en Lima

Metropolitana y otros problemas en la gestión del servicio, como impactos en la salud de estudiantes en Cajamarca y Puno. Después de una supervisión en 11 instituciones educativas públicas en Lima, la Defensoría encontró que ocho de ellas no habían recibido raciones de alimentos de Qali Warma. El Defensor del Pueblo, Josué Gutiérrez, ha solicitado al Ejecutivo evaluar la declaración de emergencia del servicio de alimentación escolar ofrecido por Qali Warma debido a la gravedad de la situación. Se ha pedido al ministro del Midis, Julio Demartini, que evalúe esta medida y se ha recomendado al presidente del Consejo de Ministros, Gustavo Adrianzén, que la apruebe en el Consejo de Ministros. Una vez aprobado, se ha solicitado a la jefa de Estado, Dina Boluarte, que promulgue el decreto supremo correspondiente. Es importante recordar que el derecho a la alimentación incluye la protección contra el hambre y la garantía de seguridad y calidad alimentaria. La Defensoría del Pueblo seguirá supervisando de cerca las acciones tomadas para abordar esta situación que afecta a sectores vulnerables de la población, como los niños, niñas y adolescentes.[6]

Ante esta situación, se hace necesario tomar medidas urgentes para mejorar la gestión y operatividad de Qali Warma. Es por ello que se propone la declaración en emergencia de este programa a través de un proyecto de ley. Esta medida permitirá implementar acciones inmediatas para resolver las deficiencias identificadas y garantizar la continuidad del servicio de alimentación escolar de manera segura y eficiente.

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de esta iniciativa legislativa para declarar en emergencia al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma no genera gasto público al erario nacional y crea una normativa esencial para garantizar la salud y el bienestar de los niños y niñas en edad escolar en todo el país. Además, esta medida enviará un mensaje claro a la sociedad sobre la importancia que el Estado otorga a la nutrición infantil y al acceso equitativo a una alimentación adecuada. Al priorizar la atención a Qali Warma, estamos demostrando nuestro

[6] Defensoría del Pueblo. 2024. Obtenido en https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-pide-a-poder-ejecutivo-evalue-declarar-en-emergencia-el-programa-qali-warma/

compromiso con el bienestar de las generaciones futuras y la construcción de una sociedad más justa y saludable.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no implica un gasto adicional para el erario público, ya que los recursos necesarios están contemplados en la normativa existente. Además, generará los siguientes beneficios:

1. **Mejora en la calidad de la alimentación escolar:** La principal ventaja de declarar en emergencia a Qali Warma es la posibilidad de implementar medidas inmediatas para mejorar la calidad y seguridad de los alimentos proporcionados a los estudiantes. Esto contribuirá a garantizar una alimentación más saludable y nutritiva para la niñez en edad escolar.

2. **Protección de la salud pública:** Al mejorar la calidad de la alimentación escolar, se reducirá el riesgo de intoxicaciones alimentarias y otros problemas de salud asociados con el consumo de alimentos de baja calidad. Esto beneficiará la salud pública en general y contribuirá a prevenir enfermedades relacionadas con la malnutrición.

3. **Cumplimiento del derecho a la alimentación:** Declarar en emergencia a Qali Warma permitirá cumplir con la obligación del Estado de garantizar el derecho fundamental a una alimentación adecuada para todos los estudiantes. Esto contribuirá a mejorar el bienestar y desarrollo de la población infantil del país.

Por tanto, los beneficios potenciales en términos de mejora en la calidad de la alimentación escolar, protección de la salud pública y cumplimiento de los derechos fundamentales justifican la aprobación de este proyecto de ley. Es crucial abordar las deficiencias del programa de manera urgente para asegurar el bienestar de los estudiantes y promover un desarrollo saludable de la población.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene relación con la política de Estado 15 "PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN" y con el punto 72 de la Agenda Legislativa "SEGURIDAD ALIMENTARIA".