



DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

COMISIÓN DE INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

Dictamen 11-2021-2022-CISPD-CR

Señora Presidenta:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad el proyecto de Ley **899/2021-CR**, del grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Elvis Hernán Vergara Mendoza, que propone la Ley que crea el nuevo programa nacional de "Comedores Escolares" en instituciones educativas de nivel inicial y primaria, en lucha contra la anemia y la desnutrición crónica complementando el programa "Qali Warma".

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, en su Séptima sesión Extraordinaria, celebrada el 13 de mayo de 2022, debatió y aprobó, con el voto MAYORITARIO de los presentes, el presente dictamen. Votaron a favor los congresistas Ciccía Vásquez, Infantes Castañeda, Jáuregui Martínez, Julón Irigoin, Taipe Coronado y Reyes Cam. Se abstuvo la congresista Paredes Castro.

Se deja constancia de que se encontraban con licencia los congresistas Portero López, Alcarraz Agüero, Sánchez Palomino y Yarrow Lumbreras, y que se acordó por unanimidad la dispensa del trámite de aprobación del acta para la ejecución de los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Ingreso del proyecto a la Comisión

El proyecto de ley ingresó a la Comisión el 10 de diciembre de 2021, siendo decretado a esta comisión como única comisión dictaminadora.

1.2 Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

La iniciativa legislativa materia de dictamen ha sido remitida a esta Comisión de conformidad con lo establecido en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

Cabe precisar que el proyecto cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en mérito a lo cual se realizó el estudio correspondiente.

1.3 Relación con la Agenda Legislativa 2021-2022

Mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR se aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, instrumento que,

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

de conformidad con el Reglamento del Congreso, determina los temas prioritarios tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso.

La Agenda Legislativa considera prioritario, dentro del Objetivo II. Equidad y Justicia Social y la Política de Estado 12. ACCESO UNIVERSAL A UNA EDUCACION PUBLICA GRATUITA Y DE CALIDAD Y PROMOCION Y DEFENSA DE LA CULTURA Y DEL DEPORTE, el tema 24) Leyes para mejorar la educación y promover la educación técnica; y, dentro de la Política 15. PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN, el tema 40) Seguridad alimentaria. La Agenda Legislativa no contempla específicamente la materia del proyecto de ley.

1.4 Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En el Acuerdo Nacional, desarrollado en el año 2002 con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, se asumió un conjunto de grandes objetivos, plasmados en políticas de Estado. El proyecto de ley, según manifiesta la exposición de motivos, guarda vinculación con las siguientes Políticas de Estado: Política de Estado N° 8: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenible del Perú, Política de Estado N° 10: Reducción de la pobreza y Política de Estado N° 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA Y PROBLEMAS QUE PRETENDE RESOLVER

La fórmula legal del proyecto consta de nueve artículos y siete disposiciones complementarias:

- Artículo 1. Objeto de la ley, que dispone la creación del programa nacional de "Comedores Escolares", en las instituciones educativas de inicial y primaria, que otorgará desayuno y almuerzos escolares, diferenciado por región, financiado con el presupuesto de Qali Warma y dependiente del MIDIS.
- Artículo 2. Ámbito de aplicación, que dispone su aplicación a nivel nacional.
- Artículo 3. Respecto de los derechos constitucionales, señala que la ley se basa en el derecho de acceso a los servicios básicos de alimentación, buena calidad de educación y salud que brinda el Estado en favor de todos los peruanos.
- Artículo 4. De la necesidad normativa, que señala que debido a las falencias de Qali Warma se establece la necesidad de reformar, modificar y reinventar un nuevo programa, que sirva de respaldo y amparo al Programa 'Qali Warma'.
- Artículo 5. Respaldo y mejoramiento al programa "Qali Warma", que aprueba el paralelismo de funciones de los programas Qali Warma y Comedores Escolares en los sectores que sea viable la ejecución y desarrollo de actividades de los comedores escolares. Asimismo, se autoriza a las instituciones educativas a adjudicarse y desarrollar el programa de Comedores Escolares, y se ordena el uso y designación de bienes que posee el programa Qali Warma a favor del nuevo programa nacional de "Comedores Escolares", a fin de surtir y amparar el libre y

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

correcto desarrollo del nuevo programa paralelo al Qali Warrna, entre otras medidas.

- Artículo 6. Inclusión al Capítulo III – Método de Contratación del T.U.O. de la Ley de Contrataciones del Estado – Ley N° 30225, para disponer que en circunstancias excepcionales las entidades del Estado pueden comprar directamente a los agricultores locales, piscicultores locales, agroindustrias locales, y toda entidad comercial local, sin exigir o constituir personería jurídica alguna
- Artículo 7. Comité de Fiscalización y el Consejo de Alimentación Escolar – CAE, que regula estas instancias.
- Artículo 8. Del registro nacional de agricultores locales, que crea el registro a cargo de las mancomunidades municipales y el MIDIS.
- Artículo 9. Financiamiento, que señala que las disposiciones de la ley se financian con cargo al presupuesto de Qali Warma
- Disposición complementaria primera. Cumplimiento de la ley. Ordena al MIDIS y a las direcciones regionales de educación el cumplimiento de la ley, con el apoyo de las APAFAS.
- Disposición complementaria segunda. Registro alimentario de nutrición y asistencia educativa. Ordena la creación en cada institución educativa del registro alimentario de nutrición y asistencia educativa del alumno, con parámetros proporcionados por el MINSA.
- Disposición complementaria tercera. Base de datos nacional los "Comedores Escolares", por medio de la cual se declara de interés nacional la creación de la base nacional de los "Comedores Escolares" instalados, para efectos de control.
- Disposición complementaria cuarta. Adquisición de bienes, que faculta al MIDIS a utilizar mecanismos diferenciados de adquisición de productos alimenticios, materiales de construcción y demás bienes para la ejecución del programa.
- Disposición complementaria quinta. Intangibilidad del programa "Comedores Escolares", que además declara la reestructuración de los recursos económicos del programa Qali Warma.
- Disposición complementaria sexta. Derogación de las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la ley.
- Disposición complementaria séptima. Reglamentación.

Según lo señalado en la exposición de motivos, "los resultados obtenidos hasta la fecha en nuestra realidad nacional, lamentamos notar que los sistemas de monitoreo implementados por el MIDIS para la ejecución y desarrollo del Qali Warma fueron precarios y no han estado funcionando de acuerdo con la complejidad del Programa como se proyectó en un inicio con su promulgación; mostrando debilidades crudas que terminaron afectando a los principales beneficiarios que se pensó favorecer: los menores escolares del país (...) se percibe la urgencia de reformar y/o mejorar los programas sociales destinados a brindar el servicio de alimentación, como lo vino desarrollando el programa Qali Warrna, pero que hasta la fecha ha presentado diversas falencias en cuanto a la obtención de sus objetivos principales".

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

Agrega que "(...) ante las debilidades mostradas en la ejecución del programa Qali Warrna, se pretende aplicar un nuevo modelo descentralizado de alimentación escolar a través de "Comedores Escolares" oficiales, mediante la creación de un Programa Nacional de "Comedores Escolares", que será un programa adscrito al MIDIS (...). Los "Comedores Escolares" tendrán como objetivo el combatir de manera directa la anemia y desnutrición crónica, además de promover la activación y circulación comercial del mercado para los agricultores y lucha contra la pobreza en las localidades que se desarrollen activamente los programas sociales, mediante compras directas a los agricultores y productores de la zona formales, abriendo mercado a los agricultores y productores locales de manera preferencial. Por lo que, en ese sentido, las mancomunidades municipales, apoyaran en forma conjunta con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en la elaboración de los registros o padrones únicos donde se inscriban a dichos agricultores proveedores directamente para el consumo del programa de comedores escolares en las instituciones educativas de inicial y primaria".

III. OPINIONES E INFORMACIÓN

3.1 Solicitudes de opinión

La Comisión ha remitido solicitudes de opinión a las siguientes instituciones:

N.º	Institución	N.º de oficio	Fecha
1	Presidencia del Consejo de Ministros	216-CISPD/2021-2022-CR	17.12.2021
2	Ministerio de Educación	217-CISPD/2021-2022-CR	16.12.2021
3	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	218-CISPD/2021-2022-CR	16.12.2021
4	Ministerio de Economía y Finanzas	219-CISPD/2021-2022-CR	16.12.2021

3.2 Opiniones recibidas

a) Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Mediante oficio N° D000045-2021-MIDIS-DM, de fecha 27 de enero de 2022, el MIDIS remite su opinión técnica sobre el proyecto de Ley. Entre otros alcances, señala lo siguiente:

- Resalta que el proyecto contiene disposiciones que se encuentran contempladas dentro del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW), el cual se viene implementando en el país desde el año 2012.
- El PNAEQW concluye que el proyecto es inviable por carecer de sustento técnico y jurídico, por cuanto pretende:
 - A. Crear el Programa Nacional de Comedores Escolares, con lo cual se extinguiría el PNAEQW, lo cual es contrario a lo previsto en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establece que los Programas y Proyectos Especiales se crean y se extinguen mediante

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

- decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, por lo que dicha facultad es exclusiva de Poder Ejecutivo.
- B. La asignación y reasignación presupuestal del PNAEQW al Programa Nacional de Comedores Escolares, lo cual contraviene el Artículo 79° de la Constitución, concordante con el literal a) del numeral 2.3 del inciso 2 del Artículo 76° del Reglamento del Congreso, que establece que el Poder Legislativo no tiene iniciativa de gasto y las proposiciones legislativas de los congresistas no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.
 - C. Establecer un "paralelismo" de funciones entre el propuesto Programa Nacional de Comedores Escolares, y el PNAEQW, lo cual contraviene lo previsto en el numeral 1) del artículo V del Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, que prohíbe la duplicidad y superposición de funciones en el sector público.
 - D. Modificar el artículo 27° de la Ley de Contrataciones del Estado, sin que exista ninguna justificación técnica o jurídica para ello, ni la opinión de los órganos competentes. v) No existe sustento técnico o jurídico en la exposición de motivos que justifique las afirmaciones que señalan una deficiente ejecución del PNAEQW, resultando ellas inexactas.
- Señala, también que el proyecto presenta varias inconsistencias:
 - o De acuerdo a la información estadística del país, el grupo poblacional que presenta las mayores prevalencias de desnutrición crónica y anemia, corresponde a los menores de 36 meses. (...) la propuesta de Ley, está orientada a niñas y niños de nivel inicial y primaria, es decir, mayores de tres años, (...), por ello, no se cumpliría el propósito de reducir la anemia y desnutrición crónica, que los Comedores Escolares buscan, según plantea el Proyecto Ley.
 - o La implementación de comedores escolares en las instituciones educativas de nivel inicial y primaria presentaría algunos desafíos, en tanto, de acuerdo a información del Ministerio de Educación, existe una brecha de capacidad instalada inadecuada, que supera el 92% en el nivel inicial y 96% en el nivel primaria.
 - La creación del Programa Nacional de Comedores Escolares en las IE de los niveles inicial y primaria del país, donde se brindarán desayunos y almuerzos diferenciados por regiones de costa, sierra y selva, financiado con el presupuesto del PNAEQW, en la práctica implicaría la desactivación de este último.
 - Se aprecia una contradicción en la parte final del artículo 4 del Proyecto de Ley, en el que se menciona que la creación del nuevo programa servirá de respaldo y amparo al Programa Qali Warma; (...), se dispone el uso del 100%

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

presupuesto del PNAE Qali Warma, pero por otro lado se menciona que será complementado con el nuevo Programa propuesto.

- El Proyecto dejaría de coberturar a las/los escolares de las IE del nivel secundario ubicados en los pueblos indígenas de la amazonia, y de las IE de JEC y FAD; perjudicando a dichos escolares a quienes el PNAE Qali Warma viene atendiendo actualmente con su servicio de alimentación.

b) Presidencia del Consejo de Ministros

Mediante oficio N° D000286-2022-PCM-SG, del 15 de febrero de 2022, la PCM señala, entre otros, lo siguiente:

- La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, establece en su artículo 38 que los Programas son estructuras funcionales 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; asimismo, 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.
- De acuerdo al marco normativo descrito, la iniciativa para la creación de un programa dentro del ámbito de un ministerio constituye una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, vía decreto supremo, no pudiendo este delegar ni transferir dicha atribución conforme al "Principio de competencia" establecido en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la LOPE; interpretar lo contrario vulneraría, además, uno de los principios fundamentales denominado "Principio de Separación de Poderes", regulado en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.
- El Programa propuesto generaría una duplicidad de funciones con el Programa Qali Warma, lo cual vulneraría los principios y criterios que regulan la organización y estructura del Estado, contenidos en la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la LOPE y los Lineamientos de organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo 054-2018-PCM, máxime si en la exposición de motivos no se advierte que se haya efectuado el análisis de duplicidad de funciones y tampoco se precisa cómo la nueva entidad coadyuvaría a mejorar la intervención de manera distinta a como se viene realizando actualmente a través del Programa Qali Warma.
- El proyecto propone crear un registro de productores agrarios proveedores de las Instituciones Educativas de nivel inicial y primaria, así como un registro alimentario de nutrición y asistencia educativa del alumno, que son acciones propias de gestión del gobierno, por lo que no corresponde que vía ley del Poder Legislativo se establezca pautas de actuación al Poder Ejecutivo, más aún si la creación de instrumentos registrales deja poco margen para el perfeccionamiento continuo de dichas herramientas.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

- Si bien en el proyecto se menciona que el Programa a crear se financiará con el presupuesto del Programa Qali Warma, sin embargo, atendiendo que coexistirán ambas entidades de forma paralela, la implementación del nuevo Programa conllevaría a contar con infraestructura propia, logística y personal para lo cual se deberá utilizar recursos públicos adicionales, por lo que no resultaría viable el proyecto al estar creando o ampliando el gasto público en contravención al mandato constitucional.
- c) **Ministerio de Educación**
- Mediante oficio N° 00207-2022-MINEDU/DM, del 11 de abril de 2022, el MINEDU hace llegar a la comisión la opinión técnica sobre el proyecto de Ley. Entre otros argumentos, manifiesta lo siguiente:
- El artículo 1 del proyecto recorta los derechos de parte de la población en edad escolar que a la fecha viene recibiendo el servicio alimentario que provee el PNAEQW, por lo que, de aprobarse, se estaría vulnerando un derecho fundamental de las y los estudiantes que, es el derecho a la alimentación.
 - Adicionalmente, el PNAEQW brinda un servicio alimentario progresivo, adecuado a los hábitos de consumo locales, cogestionado con la comunidad, de calidad, sostenible y saludable, para las y los escolares de IE públicas. Por lo mencionado, se estaría colocando nuevamente en estado de vulnerabilidad de padecer hambre, a parte de la población escolar ya atendida por el PNAEQW. En consecuencia, esta propuesta retrocede y retrasa el proceso que tiene de manera sostenida el MINEDU y el PNAEQW del MIDIS, por ampliar su cobertura de atención, a fin de cerrar la brecha actual.
 - De acuerdo a la Ley General de Educación, "... en la Institución Educativa se da la prestación del servicio educativo y tiene como fin, el logro de los aprendizajes y la formación integral de sus estudiantes..." (Art. 66). Asimismo, tiene como función, entre otras: "facilitar programas de apoyo a los servicios educativos de acuerdo a las necesidades de los estudiantes, en condiciones físicas y ambientales favorables para su aprendizaje" (Art. 68, literal f). La IE no tiene como función adjudicarse y desarrollar el Programa Nacional de Comedores Escolares propuesto, ya que de acuerdo a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) "los programas son creados en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio..." (Art. 38, numeral 38.1).
 - Para el caso del MINEDU, de acuerdo a su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) es función: "supervisar y evaluar el impacto de las políticas, programas y modelos en materia educativa..." (Art. 3, literal I).
 - Cabe señalar, que el PNAEQW es un Programa Social adscrito al MIDIS desde su creación en el año 2012.
 - El proyecto habla de un programa complementario, el cual debería contar con presupuesto propio, sin embargo, genera duplicidad de destinatarios, cuando sería importante fortalecer el actual programa.
 - El paralelismo que se propone es confuso, porque no deja claro si complementará o asumirá la prestación, asimismo cuando se refiere a los

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

sectores en los sea viable, no explicita y es tan amplio que podría ser para cualquier sector del Estado.

- Concluye que el proyecto de ley no es viable, debido a lo siguiente: i) Estaría vulnerando el derecho fundamental a la alimentación, toda vez que, recorta dicho derecho a parte de la población en edad escolar que a la fecha viene recibiendo el servicio alimentario que provee el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; ii) constituye un retroceso en los avances significativos alcanzados y que han permitido atender a la población estudiantil del nivel secundaria priorizado y aprobado mediante el Decreto Supremo N° 006-2014-MIDIS y Decreto Supremo N° 006-2018-MIDIS; y, iii) se retrasa el proceso que tiene de manera sostenida el Ministerio de Educación y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, por ampliar su cobertura de atención, a fin de cerrar la brecha actual.

d) Ministerio de Salud

Mediante oficio 1977/2022-SG/MINSA, del 28 de abril de 2022, el MINSA remite su opinión, señalando las siguientes observaciones:

- La asesoría de un nutricionista especialista en pediatría encargado de diseñar un menú balanceado para cada escuela teniendo en cuenta su necesidad y realidad social, no se podría implementar debido a que no existe este perfil profesional. El Nutricionista está capacitado para diseñar un menú balanceado en las escuelas.
- El Proyecto propone la creación del "Programa Nacional de Comedores Escolares" en las instituciones educativas de los niveles inicial y primaria del país, respecto a lo cual es necesario se tenga en cuenta lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 29158, que dispone que 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.
- La Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado se sustenta fundamentalmente en "Mayor eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos y en la utilización de los recursos del Estado, eliminando la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones"; de igual forma, señala que el diseño y estructura de la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos, se rigen por diversos criterios, entre los cuales se encuentra "Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes." Plantear el paralelismo contraviene las disposiciones señaladas.
- Se advierte contradicción en la propuesta, por cuanto, la denominación de la norma, así como en el objeto y algunas disposiciones de la fórmula legal, señala que el Programa de Comedores Escolares es complementario al PNAEQW, sin embargo, en el desarrollo de otras disposiciones se indica que el nuevo

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

programa, funcionará con los recursos presupuestales y en base a los recursos del PNAEQW, con la consecuente desactivación de éste.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 26842, Ley General de Salud.
- Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley 28044, Ley General de Educación.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Ley 30021, Ley de Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes.
- Ley 31315, Ley de seguridad alimentaria y nutricional.
- Decreto Legislativo 1472, Decreto Legislativo que faculta al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19.
- Decreto Supremo 008-2012-MIDIS, Decreto Supremo que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.
- Decreto Supremo 164-2021-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026.
- Resolución Ministerial 186-2022-MINEDU, Resolución Ministerial que aprueba el documento normativo denominado "Disposiciones para la prestación del servicio educativo durante el año escolar 2022 en instituciones y programas educativos de la Educación Básica, ubicados en los ámbitos urbano y rural".

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

5.1 Estudio de antecedentes legislativos

- a) Durante el período parlamentario 2016-2021, se presentó el proyecto de ley 5527/2020-CR, que fue actualizado en el presente periodo parlamentario, asignándole el número 449/2021-CR. El proyecto 5527/2020-CR fue decretado a las comisiones de Salud y Población, como comisión principal, y a la de Educación, Juventud y Deporte, como segunda comisión dictaminadora. En dicho periodo parlamentario la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad no efectuó el estudio y dictamen de dicha iniciativa legislativa.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

El proyecto de ley 5527/2020-CR fue dictaminado favorablemente por la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, y dispensado de dictamen de la Comisión de Salud y Población. Asimismo, el dictamen fue aprobado por el Pleno del Congreso en su sesión del 2 de julio de 2021.

La autógrafa remitida al Poder Ejecutivo fue observada por el Presidente de la República el 26 de julio de 2021. Entre los argumentos de la **observación** formulada a la autógrafa del proyecto de ley 5527/2020-CR, se mencionan los siguientes:

- El objeto que persigue la Autógrafa de la Ley ya se encuentra regulado con mucha mayor suficiencia en la normativa de creación del PNAE-Qali Warma.
- Se está duplicando funciones y competencias que actualmente ya se encuentran asignadas, lo que contraviene el Principio de Eficiencia, establecido en el inciso 2 del artículo II del Título Preliminar de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE}, y el Principio de Organización e Integración, establecido en el inciso 1 del artículo V del Título Preliminar de la LOPE. Este último señala que las entidades del Poder Ejecutivo se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones.
- La Autógrafa viola el principio de coherencia normativa al prever un programa alimenticio con fines ya cumplidos por el PNAE-Qali Warma y al encargar competencias al MINEDU que ya cumple el MIDIS, con lo que no es compatible con el ordenamiento jurídico vigente.
- Al garantizar la alimentación adecuada solamente a los alumnos de las instituciones educativas públicas de los niveles inicial y primaria en situaciones vulnerables, se excluye a los estudiantes de estos niveles que no se encuentran tal condición, pero que tienen el derecho a que se les brinde alimentación. Asimismo, se vulnera el derecho de los estudiantes de 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 (JEC); y en el nivel de educación secundaria bajo las formas de atención diversificada (FAD) y/o modelos de servicio educativo, que actualmente reciben atención.
- Al tratarse de una iniciativa congresal, vulnera el artículo 79 de la Constitución, que establece que "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos". Asimismo, vulnera las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 31085, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal, y, con ello, el principio de equilibrio presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución, así como lo dispuesto en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

Al concluir el periodo parlamentario 2016-2021 la autógrafa del proyecto fue remitida al archivo. Finalmente, el 28 de setiembre de 2021, el Consejo Directivo acordó actualizar el **proyecto de ley (no la autógrafa), asignándole el número 449/2021-CR.**

- b) El proyecto de ley 449/2021-CR fue evaluado por esta comisión, acordándose su no aprobación en la Sexta sesión Extraordinaria, del 6 de mayo del año en curso. En el caso del proyecto materia de dictamen, **dado que plantea una materia similar a la contenida en el proyecto de ley antes señalado, se reproducen los elementos comunes de análisis del dictamen correspondiente al proyecto de ley 449/2021-CR.**

5.2 Análisis técnico¹

A. El derecho a la alimentación adecuada

El derecho a la alimentación está reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos de los que nuestro país es parte. El PIDESC establece "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso **alimentación**, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia", así como "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre".

Conforme señala la Defensoría del Pueblo² el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (CDSEC) ha señalado que el derecho a la alimentación "se ejerce cuando todo hombre, mujer o **niño**, ya sea **sólo o en común con otros**, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla". Agrega que, a partir de estas dos proposiciones es posible determinar cuáles son los deberes específicos que asume el Estado para garantizarlo:

- Respecto a la obligación de respetar: i) Garantizar, en todo momento y de manera permanente, acceso a alimentos. ii) **Abstenerse de adoptar medidas que priven a las personas del acceso a alimentos.**
- Respecto a la obligación de proteger: i) Evitar que particulares, incluidos empresas, priven el acceso a las personas de una alimentación adecuada

¹ Tomado del Dictamen Dictamen 10-2021-2022-CISPD-CR.

² Informe Supervisión a municipalidades: asistencia a ollas comunes durante la pandemia. En: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/09/Serie-Infomes-Especiales-10-Supervisi%C3%B3n-a-municipalidades_-_asistencia-a-ollas-comunes-durante-la-pandemia-.pdf

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

y suficiente. ii) Mejorar el desarrollo de fuerzas productivas y de distribución de tierras.

- Respecto a la obligación de realizar: **Brindar asistencia a quienes no pueden acceder por sí mismos a alimentos**, especialmente ante desastres naturales o circunstancias de igual magnitud.

Nuestro país cuenta con la Ley 31315, Ley de seguridad alimentaria y nutricional, que dispone establecer el marco legal para el desarrollo de las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional, tomando en consideración que el derecho a la alimentación es un derecho fundamental de las personas. La norma define como vulnerabilidad y riesgo a la inseguridad alimentaria al conjunto de factores **económicos, sociales**, culturales, climáticos y otros que determinan la propensión a sufrir una inadecuada nutrición o a que el acceso de suministro de alimentos se interrumpa al producirse una falla en el sistema de provisión. Bajo estas premisas, la crisis causada por la pandemia del COVID-19 crea las condiciones de vulnerabilidad para muchos ciudadanos peruanos, y obliga al Estado a responder.

Cabe precisar que el Tribunal Constitucional³ ha señalado que el primer paso para dotar de contenido al derecho a la alimentación es el derecho a la alimentación de subsistencia: "Este derecho viene a ser una obligación de cumplimiento incondicionado para el Estado, ya que representa el grado mínimo de provisión alimentaria que un ciudadano, que se encuentre en una situación de vulnerabilidad que le impida poder brindarla por sí mismo, debe tener garantizada para verse libre de padecer hambre y mantener sus funciones corporales".

B. Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social

En mérito a la Ley 29792 se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que tiene a su cargo la conducción de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social⁴. El MIDIS tiene como principal objetivo el cierre de brechas para el acceso a oportunidades y generación de capacidades de los ciudadanos, que logre "que todas las personas puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en su medio"⁵. El MIDIS se estructura como un ministerio que propugna el desarrollo además del alivio de la pobreza.

La política de desarrollo e inclusión social prioriza a las personas en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad, por ello se concibe como una política de "carácter

³ Sentencia recaída en el Expediente 01470- 2016-PHC/TC. En: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/01470-2016-HC.pdf>

⁴ Aprobada como estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer", mediante Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS y elevada a rango de Política Nacional mediante el Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS.

⁵ Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

focalizado y temporal, ya que el objetivo es lograr que todas las personas puedan ser cubiertas por las políticas universales sectoriales."⁶

Mediante Decreto Supremo 164-2021-PCM, de octubre de 2021, se aprobó la *Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026*, que entre otros aspectos establece como eje 1 de la Política General la Generación de bienestar y protección social con seguridad alimentaria, y como lineamientos prioritarios:

1.3. Garantizar la protección social.

Líneas de intervención

1.3.1 Fortalecer la articulación intergubernamental e intersectorial de información y acciones para la atención de población en situación de vulnerabilidad.

1.3.2 Promover mecanismos de incentivos para el cumplimiento de metas de desarrollo e inclusión social, mediante la articulación de intervenciones en los distintos niveles de gobierno.

(...)

1.6 Promover la seguridad alimentaria para combatir el hambre y la desnutrición.

Líneas de intervención

1.6.1 Impulsar los programas de compras estatales con énfasis en la producción agrícola, ganadera e hidrobiológica nacional para combatir el hambre y la desnutrición.

1.6.2 Promover mecanismos de apoyo a las organizaciones sociales de ollas comunes y comedores populares para combatir el hambre en las zonas rurales y urbanas.

C. Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAE QW), fue creado en 2012 para brindar un servicio de complementación alimentaria escolar de calidad. Se planteó como objetivos:

- Brindar servicio alimentario diversificado de calidad a través de distintos actores (comunidad educativa, sector privado, gobiernos locales, entre otros), a través de modelos de gestión adecuados al entorno y características de los usuarios.
- Incrementar capacidades de manipulación, conocimiento y revalorización del patrimonio alimentario.
- Promover la intervención articulada de sectores y niveles de gobierno que compartan o complementen los objetivos del programa.

⁶ Ídem.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

- Promover la participación y cooperación de la comunidad educativa, organizaciones sociales y sector privado en la implementación y atención de los servicios.

En sus inicios, el PNAE QW atendía a niños de educación inicial y primaria, ampliándose sus alcances con el Decreto Supremo 006-2014-MIDIS, que incorporó en su cobertura, progresivamente, a los estudiantes de educación secundaria de los colegios públicos localizados en los pueblos indígenas de la Amazonía peruana, comprendidos en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas (Resolución Ministerial 321-2014-MC y normas complementarias). Posteriormente, en mérito a la Ley 30693, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2018, se dispuso la atención a escolares de secundaria de la modalidad de Jornada Escolar Completa - JEC⁷. Adicionalmente, en diciembre de 2018, el Decreto Supremo 006-2018-MIDIS, amplió la cobertura a los estudiantes de las instituciones educativas bajo la modalidad FAD o modelos de servicio educativo.⁸

En el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19, mediante Decreto Legislativo 1472, Decreto Legislativo que faculta al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19, desde abril de 2020 se dispuso la realización excepcional de acciones orientadas a la atención alimentaria de las personas en situación de vulnerabilidad (personas en situación de pobreza, mujeres e integrantes del grupo familiar, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles), a requerimiento de las municipalidades distritales, ministerios y el Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI.

Como puede apreciarse, desde su creación hace casi diez años, el PNAE QW ha ido ampliando su ámbito de aplicación y se ha adaptado ante las circunstancias excepcionales producidas por la pandemia, ampliando la atención alimentaria a otros colectivos vulnerables, considerando la especialización y capacidades generadas en sus años de operación.

⁷ La Jornada Escolar Completa supone de 35 a 45 horas pedagógicas semanales para la **mejora integral de los aprendizajes**. Las 10 horas semanales adicionales se distribuyen principalmente en las áreas curriculares de Comunicación, Matemática, inglés y Educación para el Trabajo, donde la propuesta pedagógica integra el uso de tecnologías con estrategias de acompañamiento y de refuerzo pedagógico.

En: http://jec.perueduca.pe/?page_id=3421

⁸ "Las FAD constituyen tipos de atención educativa que permiten a las niñas, niños y adolescentes del ámbito rural del país acceder a una educación de calidad con pertinencia cultural y acorde a las complejidades de su entorno, comprendiendo la participación semi-presencial de los estudiantes y tiempos de residencia en función a la lejanía de la población atendida".

En: <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/23695-midis-garantiza-alimentacion-completa-a-mas-de-11-mil-estudiantes-de-comunidades-nativas-en-albergues-escolares>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

Sin perjuicio de lo señalado, y aun cuando la gestión del PNAE QW no ha estado exenta de dificultades y deficiencias advertidas por la Contraloría General de la República, y la Defensoría del Pueblo, no es menos cierto que es un programa que a lo largo de los años ha desarrollado capacidades y ha creado institucionalidad en su operación compartida con la comunidad educativa y la localidad.

Asimismo, atiende a los beneficiarios con pertinencia cultural y adaptándose a las condiciones y usos propios de las comunidades a las que sirve, desde sus dos líneas de acción:

a) Componente alimentario:

Responsable de definir "las características alimentarias y nutricionales de las raciones que provee el programa, conforme a la normativa vigente y la opinión técnica de entidades rectoras en alimentación y nutrición. Asimismo, se encarga de planificar el menú escolar y provee de los recursos para el servicio alimentario de calidad, considerando hábitos de consumo locales acorde a los requerimientos y recomendaciones de energía y nutrientes por etario de la población objetivo del programa y a las zonas donde residen"⁹. El programa Qali Warma, considera, incluso, la atención diferenciada considerando los quintiles de pobreza de los destinatarios y las formas de atención, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Tipo de ración y modalidad de atención según quintil de pobreza a nivel nacional

NIVEL EDUCATIVO	QUINTILES	TIPO DE RACIÓN	MODALIDAD DE ATENCIÓN
Inicial y primaria	1° y 2°	Desayuno y Almuerzo	PRODUCTOS
	3°, 4° y 5°	Desayuno	RACIONES PRODUCTOS O
Inicial, primaria y secundaria (ubicados en los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana)	1°, 2°, 3°, 4° y 5°	Desayuno y Almuerzo	PRODUCTOS
Secundaria con Jornada Escolar Completa (JEC) y Secundaria Tutorial (FAD-ST)	1°, 2°, 3°, 4° y 5°	Desayuno y Almuerzo	PRODUCTOS
Secundaria con Residencia Estudiantil (FAD-SRE) y Centros Rurales de Formación con Alternancia (FAD-CRFA)	1°, 2°, 3°, 4° y 5°	Desayuno, Almuerzo y Cena	PRODUCTOS

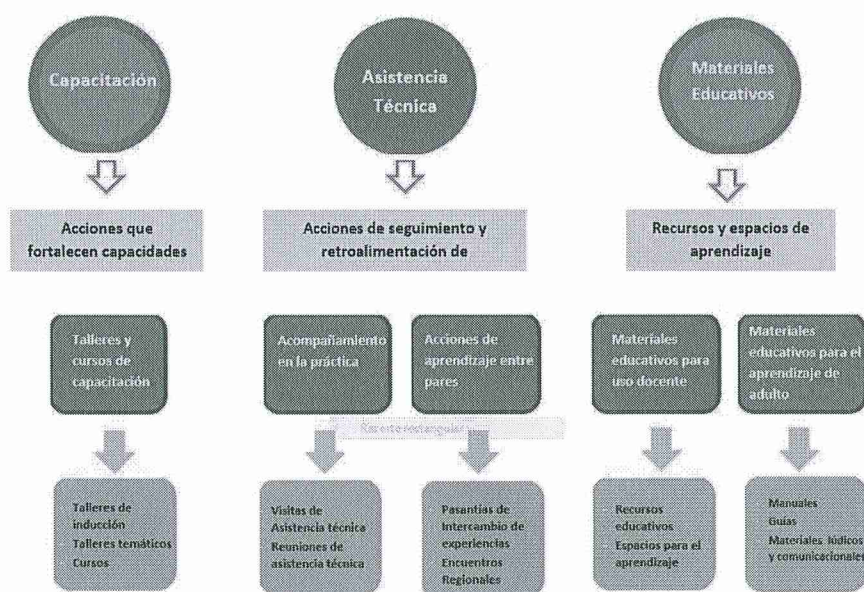
Fuente: Programa Qali Warma.

⁹ Información del Programa Qali Warma: En: <https://info.qaliwarma.gob.pe/que-ofrecemos/componente-alimentario/>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

b) Componente educativo:

A través del cual se "busca promover mejores hábitos de alimentación, prácticas saludables de alimentación e higiene en los niños y niñas usuarias del PNAEQW, así como en diversos actores involucrados con la implementación del servicio de alimentación escolar, para ello propicia el fortalecimiento de capacidades en los equipos técnicos de las Unidades Territoriales, en los Comités de Alimentación Escolar (CAE), en los Comités de Compra (CC) y otros actores, mediante la capacitación, asistencia técnica y el soporte educativo a través de la entrega de materiales educativos las cuales se complementan y orientan para lograr el desempeño eficiente de las funciones de gestión y vigilancia del servicio alimentario"¹⁰. La delimitación de cada factor del componente se describe en el siguiente gráfico:



Fuente: Programa Qali Warma.

D. Organización del Estado y separación de poderes

La Constitución Política del Perú establece en el artículo 43 que el Estado peruano se organiza bajo el principio de **separación de poderes**. Conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, "la existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes (...) sigue constituyendo (...) 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

¹⁰ Información del Programa Qali Warma: En: <https://info.qaliwarma.gob.pe/que-ofrecemos/componente-educativo/>

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura"¹¹.

En dicha línea, el marco constitucional contempla prerrogativas, competencias y prohibiciones que deben observarse al momento de legislar, entre las que se debe mencionar:

- El artículo 78, que al señalar que el proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado, consagra el principio de equilibrio presupuestal.
- El artículo 79, que señala que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. Complementariamente, el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República prescribe que las iniciativas legislativas de los congresistas no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.
- El artículo 102, que señala como atribución del Congreso, velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
- El artículo 118, que señala que corresponde al Presidente de la República dirigir la política general del Gobierno y administrar la hacienda pública.

La iniciativa legislativa que se analiza plantea la creación de un programa para la dotación de alimentos en los centros educativos públicos, que funcione paralelamente y hasta reemplace a la acción que el Estado ya viene llevando a cabo a través del PNAE QW. En ese sentido, la propuesta no se condice con los principios de modernización del Estado, recogidos en la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que dispone que las diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, buscan mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

Asimismo, cabe precisar que el objetivo de cubrir la alimentación adecuada de los educandos y combatir la anemia y desnutrición no se lograría duplicando la actuación estatal, lo cual implica además la generación de gasto público, o desarticulando lo existente, en desmedro de los usuarios del programa. En efecto, de concretarse la creación de un nuevo programa, con las características propuestas en el proyecto de ley se dejaría de coberturar a escolares del nivel secundario de los pueblos indígenas de la amazonia, y aquellos de instituciones educativas de Jornada Escolar Completa y del FAD, a quienes el PNAE Qali Warma viene atendiendo. Asimismo, como señalan las opiniones sectoriales remitidas a la comisión, la incidencia de anemia se da entre menores de 36 meses de edad, quienes actualmente no son coberturados por Qali Warma, sino que son destinatarios de otras intervenciones estatales.

¹¹ Sentencia recaída en el Expediente 0023-2003/AI, fundamento N° 5.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

Corresponde señalar que el artículo 5 de la Ley 27658, modificado por el Decreto Legislativo 1446, establece como principales acciones del proceso de modernización entre otras, la mejora de la calidad de la prestación de bienes y servicios coadyuvando al cierre de brechas, y la mayor eficacia y eficiencia en el logro de los objetivos y en la utilización de los recursos del Estado, eliminando la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones, objetivos que el proyecto que se analiza no garantiza.

Adicionalmente, la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece en el artículo 38 que los Programas son estructuras funcionales 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; precisando que 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.**

Existiendo competencias asignadas por ley y en ejecución por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del programa Qali Warma, no corresponde, según las normas glosadas anteriormente, la asignación de las mismas competencias, a través de norma legal aprobada por el Congreso, a otro programa nacional a cargo del Ministerio de Educación, sector que administra la infraestructura educativa pública, y, de acuerdo a la Ley 28044, Ley General de Educación vela por la prestación del servicio educativo que tiene como fin el logro de los aprendizajes y la formación integral de sus estudiantes, además de facilitar programas de apoyo a los servicios educativos de acuerdo a las necesidades de los estudiantes, en condiciones físicas y ambientales favorables para su aprendizaje, no desarrollando labores de complementación alimentaria o educación nutricional que tienen a su cargo el MIDIS y el Ministerio de Salud.

Asignarle las funciones que corresponden al MIDIS al sector educación colisiona, además, con el principio de organización e integración contemplado en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, según el cual las entidades del Poder Ejecutivo se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, sobre la base de **funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones.**

Finalmente, es pertinente señalar que, mediante la Resolución Ministerial 186-2022-MINEDU, Resolución Ministerial que aprueba el documento normativo denominado "Disposiciones para la prestación del servicio educativo durante el año escolar 2022 en instituciones y programas educativos de la Educación Básica, ubicados en los ámbitos urbano y rural", del 27 de abril de 2022, se dispone, entre otras medidas, la presencialidad en los centros educativos, así como poner énfasis en la Centralidad en el bienestar del estudiante, que supone que todas las acciones realizadas tengan como objetivo contribuir al **bienestar del estudiante**. Vinculado con la materia del dictamen, se dispone, asimismo, que dentro de sus

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 899/2021-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE CREA EL NUEVO PROGRAMA NACIONAL DE "COMEDORES ESCOLARES" EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE NIVEL INICIAL Y PRIMARIA, EN LUCHA CONTRA LA ANEMIA Y LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA COMPLEMENTANDO EL PROGRAMA "QALI WARMA".

responsabilidades el Director del centro educativo determinará, respecto al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, si se preparan los alimentos o si se hace la entrega de los alimentos sin preparar, garantizando con ello la total operatividad del programa, y el cuidado de los estudiantes en el contexto de la emergencia sanitaria y los factores epidemiológicos.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la no aprobación del proyecto de ley 899/2021-CR y su correspondiente envío al archivo.

Salvo mejor parecer.

Dese cuenta.

Plataforma de sesiones virtuales
Lima, 13 de mayo de 2022.



Firmado digitalmente por:
REYES CAM Abel Augusto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/06/2022 21:34:00-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/06/2022 13:33:24-0500

Abel Augusto Reyes Cam
Presidente



Firmado digitalmente por:
JULÓN IRIGOIN Eva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/06/2022 17:33:16-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/06/2022 18:23:52-0500



Firmado digitalmente por:
TAÍPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2022 15:30:42-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUIAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/06/2022 10:04:10-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 11 de octubre de 2022.

Con acuerdo del Consejo Directivo,
para el archivo.

A large, stylized handwritten signature in blue ink, consisting of a large loop and a long horizontal stroke.

.....
JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA