



CARGO

INFORME LEGAL N° 103 F-2018-MINAGRI-SG/OGAJ

A : PABLO EDGAR ARANIBAR OSORIO
Viceministro de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego

DE : ALESSANDRA G. HERRERA JARA
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Pedido de opinión con relación al Proyecto de Ley N° 3322/2018-CR “Ley de Promoción y Fomento de la Alimentación Escolar”.

REF. : Oficio N° 105-2018-2019-CISPD/CR.

FECHA : 29 OCT. 2018

Es grato dirigirme a usted en relación a documento de la referencia, a fin de emitir la opinión legal requerida con relación al Proyecto de Ley detallado en el Asunto.

1. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante el Oficio N° 105-2018-2019-CISPD/CR, ingresado el 09 de octubre de 2018, la Presidenta de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, señora Gloria Montenegro Figueroa, solicita al Ministro de Agricultura y Riego emitir opinión con relación al Proyecto de Ley N° 3322/2018-CR “Ley de Promoción y Fomento de la Alimentación Escolar”.
- 1.2 Con Hoja de Ruta de fecha 09 de octubre de 2018, dicho requerimiento fue remitido a esta Oficina General a efectos de atender dicho pedido de opinión.
- 1.3 Mediante Memorandos Nos. 608 y 609-2018-MINAGRI-SG/OGAJ de fecha 09 de octubre de 2018, esta Oficina General requirió a la Dirección General Agrícola y a la Dirección General de Políticas Agrarias, respectivamente, emitir opinión con relación al Proyecto de Ley N° 3322/2018-CR.
- 1.4 Con Oficio N° 259-2018-MINAGRI-SG/OGAJ de fecha 09 de octubre de 2018, esta Oficina General requirió al Servicio Nacional de Sanidad Agraria emitir opinión con relación al Proyecto de Ley N° 3322/2018-CR.
- 1.5 Mediante Memorándum N° 0373-2018-MINAGRI-DVPA/DGPA-DIPNA de fecha 11 de Octubre de 2018, la Dirección General de Políticas Agrarias remite la opinión solicitada.
- 1.6 Con Memorándum N° 557-2018-MINAGRI-DVDIAR/DGA-DIA de fecha 24 de octubre de 2018, la Dirección General Agrícola amplía la opinión remitida con Memorándum N° 543-2018-MINAGRI-DVDIAR/DGA-DIA el 19 de octubre de 2018.
- 1.7 Con Oficio N° 0307- 2018-MINAGRI-SENASA de fecha 23 de octubre de 2018, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria remite la opinión solicitada.

2. BASE LEGAL:

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso





*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”*

- Decreto Legislativo 997, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, modificada por Ley N° 30048.
- Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego y sus modificatorias.

3. ANÁLISIS:

- 3.1 Con relación al pedido de opinión, cabe precisar que éste obedece a la actualización realizada, mediante Acuerdo de Consejo Directivo de fecha 21 de agosto de 2018, al Proyecto de Ley N° 4836/2015-CR, asignándole el N° 3322/2018-CR “Ley de Promoción y Fomento de la Alimentación Escolar”.

Al respecto, corresponde precisar que éste Ministerio emitió opinión con relación al Proyecto de Ley N° 4836/2015-CR, a través del Oficio N° 1657-2015-MINAGRI-DM de fecha 23 de noviembre de 2015, que remitió adjunto el Informe N° 1290-2015-MINAGRI/OGAJ, cuyas copias se adjuntan al presente, en el cual se emitió opinión desfavorable con relación al citado Proyecto de Ley, en virtud a que existe suficiente normativa que regula la alimentación saludable de la población en general, resultando innecesario una norma más con el mismo objeto destinada únicamente a escolares.

Por otro lado se advierte que la Dirección General de Políticas Agrarias mediante Oficio N° 0805-2015-MINAGRI-DVPA-DIPNA/DGPA de fecha 06 de noviembre de 2015, adjuntó el Informe N° 0224-2015-MINAGRI-DVPA-DIPNA/DGPA de la Dirección de Políticas y normatividad Agraria, en el cual emite opinión favorable con relación a dicho Proyecto de Ley, recomendando mejorar la redacción de algunos artículos.

En ese sentido, cabe precisar que de la revisión efectuada al Dictamen¹ de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, recaído en el Proyecto de Ley N° 4836/2015-CR, cuya copia se adjunta, se advierte que las citadas opiniones fueron consideradas por la referida Comisión, procediendo a aprobar el texto sustitutorio del referido Proyecto de Ley, el mismo que corresponde ser objeto de análisis en el presente caso.

- 3.2 De la revisión efectuada al Texto Sustitutorio, aprobado en el Dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, se advierten las siguientes variaciones con relación al texto del Proyecto de Ley N° 4836/2015-CR, que ya fue objeto de opinión por parte de éste Ministerio:
- a. Con relación al Objeto y Finalidad, establecidos en el artículo 1 y 2, respectivamente, únicamente se advierte un cambio en la redacción; sin presentar variaciones sustanciales.
 - b. Se han adicionado tres principios en el artículo 3, estos son los principios de integralidad, inclusión educativa y sostenibilidad; los mismos que no implican una variación sustancial al objeto de la norma propuesta.
 - c. El artículo 4, referido a las definiciones básicas, anteriormente se ubicaba en el artículo 5 y se han agregado las definiciones de “Alimentación Saludable” y “Publicidad”.
 - d. El artículo 5 denominado “Lineamientos para el fomento de la alimentación escolar, se encontraba en el artículo 4 y se denominada “Directrices de Alimentación Escolar”; advirtiéndose un cambio en el orden y redacción de dichos Lineamientos, sin que los cambios efectuados impliquen una variación sustancial.



¹ De fecha 23 de marzo de 2016



*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”*

- e. Se cambió la denominación del Artículo 6 de “Derecho a la Alimentación Adecuada y derecho a la información” a “Derecho a la alimentación escolar adecuada”; regulando en el Artículo 7 lo referido al “Derecho a la información”.
- f. Se suprimieron los artículos 7 y 8 de la propuesta inicial referidos a “Promoción de las compras locales” y “Sistema de Vigilancia de la Alimentación Escolar”, respectivamente.
- g. Se han adicionado tres Disposiciones Complementarias Finales con el texto siguiente:

“PRIMERA. Los responsables de la implementación de la presente ley son el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Riego; para tal efecto, coordinan y ejecutan acciones estratégicas y operativas en materia de alimentación escolar adecuada, con las demás instituciones del Estado y las organizaciones locales, regionales y nacionales.

SEGUNDA. El Ministerio de Educación en el plazo de noventa días, reglamentará la presenta Ley.

TERCERA. La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

De lo expuesto se advierte que no existen variaciones sustanciales en el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 4836/2015-CR, que fue actualizado a Proyecto de Ley N° 3322/2018-CR “Ley de Promoción y Fomento de la Alimentación Escolar”, respecto al cual la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República, a través del Oficio N° 105-2018-2019-CISPD/CR, solicita se emita opinión; no obstante lo señalado, en virtud a que han transcurrido más de dos años desde la opinión que fue remitida con Oficio N° 1657-2015-MINAGRI-DM de fecha 23 de noviembre de 2015, se procederá a actualizar la opinión del Sector con relación al Texto sustitutoria del Proyecto de Ley N° 3322/2018-CR.

- 3.3 Al respecto, la Dirección General de Políticas Agrarias ha emitido opinión con relación al Proyecto de Ley N° 3322/2018-CR “Ley de Promoción y Fomento de la Alimentación Escolar”, a través del Informe N° 0159-2018-MINAGRI-DVPA/DGPA-DIPNA remitido a esta Oficina General con Memorándum N° 0373-2018-MINAGRI-DVPA/DGPA-DIPNA, en el cual señala que al ser el objeto del referido Proyecto de Ley promover y fomentar la alimentación escolar a fin de garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada y seguridad alimentaria nutricional escolar de las niñas y niños comprendidos en el sistema educativo, ésta guarda concordancia con los ejes 10 y 11 de la Política Nacional Agraria, aprobada con Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI, y sus lineamientos estratégicos; circunscribiendo la opinión vertida en dicho Informe técnico única y exclusivamente a los alcances de la Política Nacional Agraria.
- 3.4 De igual forma, la Dirección General Agrícola ha emitido la opinión solicitada mediante los Informes Técnicos Nos. 35 y 36-2018-MINAGRI-DGA-DIA/RPD, remitidos a esta Oficina General con Memorándums N° 543 y 557-2018-MINAGRI-DVDIAR/DGA-DIA de fecha 19 y 24 de octubre de 2018, respectivamente, en los cuales concluye que en el objeto del Proyecto de Ley debería incluirse generar hábitos alimenticios saludables en los escolares, para lo cual es necesario una adecuada educación alimentaria y nutricional; el ámbito de aplicación no solo debe ser a los niños y niñas sino para todos los estudiantes de la Educación Básica Regular; y en el artículo referido a los lineamientos para el fomento de la alimentación escolar; se debe incluir el fomento de la actividad física mediante el deporte y la recreación activa.
- 3.5 Mediante Oficio N° 0307-2018-MINAGRI-SENASA de fecha 23 de octubre de 2018 el Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA remitió el Informe N° 0021-2018-MINAGRI-





*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”*

SENASA-OAJ-JBELTRAN de fecha 15 de octubre de 2018, en el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica del SENASA concluye que el Proyecto de Ley bajo comentario no está referido a aspectos de sanidad agraria, producción agrícola o inocuidad de los alimentos agropecuarios de producción y procesamiento primario destinados al consumo humano y piensos, por lo que no le corresponde emitir opinión al respecto.

- 3.6 De la revisión efectuada al Texto Sustitutorio, cabe precisar que el Proyecto de Ley N° 3322/2018-CR “Ley de Promoción y Fomento de la Alimentación Escolar” tiene por objeto y ámbito de Aplicación el siguiente:

“Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto promover y fomentar la alimentación escolar a fin de garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria nutricional escolar de las niñas y niños comprendidos en la educación básica. Este derecho incluye la protección especial y generación de condiciones adecuadas por parte del Estado para el desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social de las niñas y niños en etapa escolar.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación

La presente ley se aplica a todas las actividades vinculadas con la alimentación y nutrición escolar de las niñas y niños de la educación básica en todo el territorio nacional”.

- 3.7 Al respecto, se indica que el artículo 1 de la Constitución Política del Perú señala que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”, estableciendo en el numeral 1 del artículo 2, como derecho fundamental de la persona humana, el derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar; regulando en el artículo 3 la “Cláusula *numerus apertus* de los derechos fundamentales”; según la cual la “*enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre (...)*.”

Disposiciones constitucionales de las cuales se advierte, que si bien la Carta Magna no regula de manera expresa el derecho a la alimentación, se encuentra dentro del contenido análogo del derecho a la vida y por ende dentro de la referida “Cláusula *numerus apertus*”; de lo cual se advierte que es un derecho que cuenta con protección constitucional.

- 3.8 Asimismo, en el artículo 10 de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de julio de 1997, se establece que “*Toda persona tiene derecho a recibir una alimentación sana y suficiente para cubrir sus necesidades biológicas. La alimentación de las personas es responsabilidad primaria de la familia. En los programas de nutrición y asistencia alimentaria, el Estado brinda atención preferente al niño, a la madre gestante y lactante, al adolescente y al anciano en situación de abandono social*”.

De lo cual se advierte que la norma antes glosada reconoce de manera expresa el derecho a la alimentación de la población en general, con preferente atención, entre otros, de las niñas, niños y adolescentes.

- 3.9 Con Decreto Supremo N° 102-2012-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de octubre de 2012, se declaró de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población nacional, para lo cual se elaborará y propondrá los planes y acciones pertinentes para que al 2021 la población peruana logre la seguridad alimentaria y nutricional, creando la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de naturaleza permanente, adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego, con la finalidad de coordinar los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas, nacionales y





*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”*

extranjeras, y representantes de la sociedad civil, orientados al logro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional Nacional.

De la norma antes glosada se advierte que ésta tiene un alcance general, por cuanto comprende a toda la población nacional, dentro de la cual se encuentran los estudiantes de la educación básica regular de los niveles de inicial, primaria y secundaria y por ende los niños, niñas y adolescentes que la conforman.

- 3.10 Asimismo, el 17 de mayo de 2013, se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 30021, Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes, la cual tiene por objeto la promoción y protección efectiva del derecho a la salud pública, al crecimiento y desarrollo adecuado de las personas, a través de las acciones de educación, el fortalecimiento y fomento de la actividad física, la implementación de kioscos y comedores saludables en las instituciones de educación básica regular y la supervisión de la publicidad, la información y otras prácticas relacionadas con los alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes para reducir y eliminar las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas conocidas como no transmisibles; cuyas disposiciones son de aplicación a todas las personas naturales y jurídicas que comercialicen, importen, suministren y fabriquen alimentos procesados, así como al anunciante de dichos productos.

Asimismo, establece en el artículo 4² acciones de enseñanza de la alimentación saludable a cargo del El Ministerio de Educación, quien además coordina con el Ministerio de Salud la difusión y promoción a nivel nacional, en los medios de comunicación masiva, las ventajas de la alimentación saludable y el consumo de alimentos naturales con alto contenido nutricional; disponiendo en el artículo 5, la declaratoria de interés de la creación del Observatorio de Nutrición y de Estudio del Sobrepeso y Obesidad, a cargo del Ministerio de Salud, entre otros, vinculados al objeto de la norma; la misma que fue reglamentada mediante Decreto Supremo N° 017-2017-SA, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de junio de 2017, a efectos de viabilizar su implementación.

- 3.11 De lo expuesto, se advierte que tanto el Proyecto de Ley N° 3322/2018-CR como la Ley N° 30021, tienen por finalidad garantizar el derecho a la alimentación de los estudiantes de la educación básica regular; teniendo incluso la Ley N° 30021, un alcance mayor, por cuanto comprende no solo a los niños y niñas; sino también a los adolescentes de conformidad con el artículo 36 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, según la cual la Educación Básica Regular es la modalidad que abarca los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, y está dirigida a los niños y adolescentes que pasan, oportunamente, por el proceso educativo de acuerdo con su evolución física, afectiva y cognitiva, desde el momento de su nacimiento; por lo cual no se considera necesario expedir otra norma con el mismo objeto, con un alcance incluso menor al de la norma vigente; y que además resulta restrictiva respecto al reconocimiento que brinda el marco jurídico vigente, por estar referida únicamente a las niñas y niños.

² Artículo 4. Promoción de la educación nutricional

4.1 El Ministerio de Educación promueve la enseñanza de la alimentación saludable, incorpora en el diseño curricular nacional de la educación básica regular y de la educación no escolarizada, programas de promoción de hábitos alimentarios que contribuyan a mejorar los niveles de nutrición.

4.2 El Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio de Educación, realiza campañas y charlas informativas para promover la alimentación saludable y mejorar los hábitos alimentarios de la población, dirigidas especialmente a los alumnos y padres de familia.

4.3 El Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud difunden y promocionan a nivel nacional, en los medios de comunicación masiva, las ventajas de la alimentación saludable y el consumo de alimentos naturales con alto contenido nutricional.

Página 5 de 6





*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”*

- 3.12 Por otro lado, cabe precisar que si bien la Dirección General de Políticas Agrarias ha emitido opinión señalando que el Proyecto de Ley bajo análisis se enmarca en la Política Nacional Agraria, ello obedece a que, al fomentar y fortalecer una alimentación saludable, ello sin duda tendrá un impacto positivo en el consumo de los productos agrícolas, aspecto que se adecúa a los objetivos específicos de la citada Política, referidos a incrementar la competitividad agraria y la inserción a los mercados con énfasis en el pequeño productor agrario y gestionar los recursos naturales y la biodiversidad biológica de competencia del sector agrario en forma sostenible; adecuación que no necesariamente implica la viabilidad jurídica de la propuesta.
- 3.13 Adicionalmente, cabe precisar que la generación de varias normas referidas a un mismo objeto, lejos de crear sinergias en las entidades de la administración pública a efectos de promover y facilitar su implementación, genera dispersión del marco normativo, lo cual a su vez dificulta las acciones de su implementación; razón por la cual al existir marco normativo que tiene por objeto garantizar el derecho a la alimentación saludable de la población en general, que comprende a los estudiantes de los tres niveles de la educación básica regular, esta Oficina General no considera viable el Proyecto de Ley N° 3322/2018-CR.

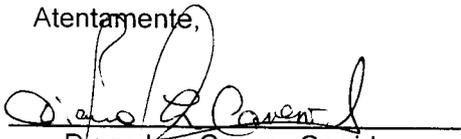
4. CONCLUSIÓN:

Conforme a los fundamentos expuestos en el análisis del presente Informe, esta Oficina General no considera jurídicamente viable el Proyecto de Ley N° 3322/2018-CR, por existir marco normativo que tiene por objeto garantizar el derecho a la alimentación saludable de la población en general, que comprende a los estudiantes de los tres niveles de la educación básica regular.

5. RECOMENDACIÓN:

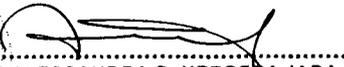
Se recomienda remitir el presente Informe a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República en respuesta al pedido de opinión formulado mediante el Oficio N° 105-2018-2019-CISPD/CR.

Atentamente,


Diana Luz Cavero Garrido
Abogada

Visto el informe que antecede y con la conformidad de este Despacho: Pase al Despacho del Viceministro de Infraestructura Agraria y Riego, para proseguir con el trámite respectivo.




ALESSANDRA G. HERRERA JARA
Directora General
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

CUT 37688-2018