PL 609

- PRODUCCIÓN

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
05 ABR 2022
RECIBIDO
Firma: ____ Hora: 11:55

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

OFICIO Nº 085 -2022 –PR

Lima, 04 de abril de 2022

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que establece lineamientos básicos para promover la producción e industrialización de fibra y carne de alpaca. Al respecto consideramos conveniente observar la misma por lo siguiente[1]:

Sobre la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley consta de dos (02) artículos y una Disposición Complementaria Final; y tiene por objeto establecer los lineamientos básicos para promover la industrialización de fibra y carne de alpaca, estableciendo la obligación del Estado de tenerlos en consideración al momento de elaborar las políticas, planes y programas relacionadas con dicha materia.

   De acuerdo al artículo 1 de la referida Autógrafa los lineamientos básicos para promover la industrialización de fibra y carne de alpaca son los siguientes:

   a. Impulsar la asociatividad de productores de fibra de alpaca.
   b. Promover mecanismos de incentivos para el mejoramiento en los procesos de esquila, acopio, categorización y clasificación de la fibra con estándares requeridos por las normas técnicas y lograr mayor valor agregado.
   c. Promover incentivos a las comunidades campesinas y productores que realizan acciones de protección y conservación ambiental, tales como captura de carbono, recarga de acuíferos, conservación de pastos naturales, recuperación y conservación de praderas naturales en zonas altoandinas.
   d. Impulsar el procesamiento y comercialización de carne de alpaca y sus derivados.

   El artículo 2 identifica a los beneficiarios la ley, siendo estas, las comunidades campesinas, los productores pequeños y los microcriadores que se dediquen a la producción de fibra y carne de alpaca.

   Finalmente, la Única Disposición Complementaria Final, faculta al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para que, en coordinación con el Ministerio de la Producción y los gobiernos regionales, incluyan en sus programas de capacitación y formación dirigidos a los beneficiarios de la Ley, el desarrollo de capacidades acordes a los lineamientos antes citados.

1 Sobre la base del Informe N° D000403-2022-PCM-OGAJ, informe N° 0147-2022-EF/50.06, Informe N° 418-2022-MIDAGRI-SG/OGAJ e Informe N° 0015-2022-MINCETUR/SG/AJ – AMC

La Autógrafa de Ley vulnera la facultad exclusiva del Poder Ejecutivo de definir las políticas de gobierno y los principios de competencia y separación de poderes

2. El numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, establece que corresponde al Presidente de la República dirigir la política general del Gobierno. Asimismo, el artículo 130 de la Constitución Política señala que el Presidente del Consejo de Ministros concurre al Congreso de la República dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.

   En el marco del referido precepto constitucional, el literal a) del numeral 2 del artículo 8 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), señala que corresponde al Presidente de la República en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo, entre otras funciones, dirigir y aprobar la política general del Gobierno.

   Asimismo, el artículo 4 de la LOPE establece que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo el diseño de políticas nacionales:

   > ***"Artículo 4.- Competencias exclusivas del Poder Ejecutivo***
   > *El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas:*
   > *1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobiemo.*
   > *(...)"*

   En esa línea, el artículo 26 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD), establece que el gobierno nacional es ejercido por el Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus disposiciones, la Constitución Política y la LOPE, teniendo competencia exclusiva para diseñar las políticas nacionales y sectoriales.

   De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo, las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas; siendo que las políticas nacionales conforman la política general de gobierno. Por su parte, la política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

   Adicionalmente, la citada norma señala que las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República; precisando que para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

   De conformidad con el marco normativo citado, se advierte que el Poder Ejecutivo tiene la competencia exclusiva para aprobar las políticas nacionales y sectoriales, siendo que las políticas nacionales establecen los objetivos prioritarios y los lineamientos que orientan la acción del Estado para el logro de tales objetivos.

   Es así que, la Ley Nº 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (LOF del MIDAGRI), establece en su artículo 4 que el Ministerio de Agricultura y Riego (MIDAGRI) ejerce la rectoría sobre las políticas nacionales propias de su ámbito de competencia, las cuales son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno. Asimismo, el artículo 5 de dicha Ley

establece que el MIDAGRI es competente en las siguientes materias: a) tierras de uso agrícola y de pastoreo, tierras forestales y tierras eriazas con aptitud agraria; b) agricultura y ganadería; c) recursos forestales y su aprovechamiento sostenible; d) flora y fauna silvestre; e) sanidad, inocuidad, investigación, extensión, transferencia de tecnología y otros servicios vinculados a la actividad agraria; f) recursos hídricos; g) riego, infraestructura de riego y utilización de agua para uso agrario; y h) infraestructura agraria.

En ese marco, mediante Decreto Supremo Nº 017-2021-MIDAGRI se aprobó la Política Nacional Agraria 2021-2030, la cual cuenta con los siguientes tres objetivos prioritarios, indicadores y Lineamientos:

OBJETIVOS PRIORITARIOS	INDICADOR	LINEAMIENTOS
OP1: Incrementar el nivel de integración vertical de los productores agrarios en la cadena de valor.	1. Porcentaje de productores agrarios familiares (en transición y consolidados) que acceden al mercado regional, agroindustria o al mercado exterior.	1. Mejorar los mecanismos de financiamiento, de aseguramiento agrario, y recursos no reembolsables para los productores agrarios familiares (en transición y consolidados) y empresariales.
	2. Porcentaje de productores agrarios empresariales que al mercado acceden regional. agroindustria o al mercado exterior.	2. Afianzar los mecanismos de articulación comercial de los productos agrarios familiares (en transición y consolidados) empresariales.
	3. Porcentaje de productores agrarios familiares (en transición y consolidados) que se beneficiaron de la venta de su producción al mercado local/nacional y al mercado exterior a través de sus organizaciones.	3. Desarrollar programas de fortalecimiento de capacidades productivas y comerciales para los productores agrarios familiares (en transición y consolidados) productores agrarios empresariales.
	4. Porcentaje de productores agrarios familiares (en transición y consolidados) que transforman producción agraria para la venta.	4. Desarrollar un sistema integrado de información agraria.
OP2: Reducir la proporción de los productores agrarios familiares en el nivel de subsistencia.	1. Porcentaje de productores Agrarios familiares de subsistencia que destinan más del 50% de su producción a la venta.	1. Incrementar el acceso de los productores agrarios familiares de subsistencia al mercado financiero, recursos no reembolsables y de seguros.
	2. Porcentaje de productores agrarios familiares que se encuentran en el nivel de subsistencia	2. Incrementar el acceso a Mecanismos de articulación comercial de los productos agrarios familiares de subsistencia.
		3.Incentivar la asociatividad en los productores agrarios familiares de subsistencia.
		4.Incrementar las capacidades técnicas de los productores agrarios familiares de subsistencia.

		5. Diversificar las cadenas de valor con productos más rentables y sostenibles.
		6. Incrementar el acceso a insumos agrarios de calidad.
		7. Incrementar el acceso a la información agraria del productor agrario familiar de subsistencia.
OP.3: Mejorar el manejo de los recursos naturales para la producción agraria sostenible.	1. Porcentaje de la superficie agrícola acondicionada con prácticas de manejo de suelos. 2. Porcentaje de productores agropecuarios (agrícolas y pecuarios) que realizan prácticas de manejo de suelo.	1. Incrementar el acceso a los recursos naturales de producción productores agrarios.
		2. Implementar prácticas el agrarias para aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en la producción.
		3. Mejorar la generación de información de los recursos naturales para la producción agraria.

En ese sentido, y considerando que, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, la LBD y la LOPE, la aprobación de las políticas nacionales y sectoriales son de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo; y, siendo que, conforme a lo dispuesto en la LOF del MIDAGRI, dicho Ministerio es el ente rector sobre las políticas nacionales en el sector agrario y de riego; la materia que contiene la Autógrafa de Ley no es de competencia del Congreso de la República, toda vez que la misma establece lineamientos que tienen por objeto regular el contenido de las políticas nacionales que apruebe el Poder Ejecutivo en materia de producción e industrialización de fibra y carne de alpaca, afectando con ello, las competencias del Poder Ejecutivo; y en consecuencia del MIDAGRI.

Ahora bien, el artículo 43 de la Constitución Política del Perú consagra el principio de separación de poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país:

> *"**Artículo 43.-** La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.*
> *El Estado es uno e indivisible.*
> *Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes".*

Respecto del principio de separación de poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos[2].

Vinculado con dicho principio se encuentra el de competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la LOPE, que señala lo siguiente:

> *"**Artículo VI.- Principio de competencia***
> *1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.*

2 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00023-2003-AI.pdf

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

En tal sentido, se puede concluir que la Autógrafa de Ley vulnera los principios de competencia y de separación de poderes, en la medida que viola la potestad exclusiva y excluyente del Poder Ejecutiva de diseñar y definir las políticas de gobierno.

La Autógrafa de Ley carece de una debida justificación y de análisis costo-beneficio

3. De otro lado, se debe señalar que en lo que se refiere a la estructura normativa de la Autógrafa de Ley, conforme al numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, dicha norma *"contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país".* Asimismo, el artículo 2 de la Ley N° 26889 indica que *"Los Proyectos de Ley deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos".*

   Por su parte, el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, es una norma que tiene por finalidad establecer los lineamientos de técnica normativa orientados a la homogenización de los textos de las disposiciones normativas, contribuyendo a la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica.

   El numeral 1.1 del artículo 1 del Reglamento precitado establece que los anteproyectos de Ley se estructuran en las siguientes partes: i) Título de la disposición, ii) Parte expositiva o exposición de motivos, iii) Análisis costo beneficio, iv) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, y v) Fórmula normativa, en la que se incluye una parte considerativa, parte dispositiva y parte final.

   El artículo 2 del referido Reglamento dispone lo siguiente:

   "Artículo 2.- Exposición de motivos
   La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

   Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado."

   En ese contexto, debemos señalar que la propuesta contenida en la Autógrafa de Ley, no ha teniendo en consideración los aspectos normativos antes señalados.

   Adicionalmente, debemos tener en cuenta, que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, señala que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, así como el análisis costo – beneficio de la futura norma:

   "Requisitos y presentación de las proposiciones

   Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la

legislación nacional, el análisis costo beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos.

Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable.

Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que reciba las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas".

El Análisis Costo Beneficio (ACB) "es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"[3]. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general[4].

En esa línea, el adecuado desarrollo del ACB debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"[5].

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"[6].

Al respecto, el dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley bajo análisis, pese a establecer lineamientos básicos a tener en cuenta en las políticas, planes y programas que implementa el Estado para promover e industrializar la producción de fibra de alpaca, no ha considerado de forma explícita las políticas nacionales, políticas regionales o locales, planes estratégicos o algún instrumento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, ni tampoco los programas implementados por el Instituto Nacional de Innovación Agraria – INIA, el cual cuenta con el "Programa Nacional de Camélidos"; aspectos importantes para poder determinar la necesidad de la vigencia de la Autógrafa de Ley. En tal sentido, la propuesta carece de la debida fundamentación en los términos señalados en la normatividad citada.

---

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

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

5 Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008. p. 33.

6 GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf

La Autógrafa de Ley vulnera disposiciones constitucionales presupuestarias

4. Adicionalmente, cabe indicar que, en el ACB de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 609/2021-CR, que precede a la Autógrafa de Ley, se señala que "*Las disposiciones (...) no irroga gastos adicionales al Tesoro Público, ya que las funciones y responsabilidades dispuestas no alteran el presupuesto asignado a las entidades involucradas...*"; sin embargo, no se incluye un análisis de los costos en los que se incurriría para la implementación de las medidas dispuestas, así como de la evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, tanto del Año Fiscal 2022, como de los años subsiguientes, de manera que demuestre la posibilidad de su implementación, financiamiento y sostenibilidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

   En ese sentido, la Autógrafa de Ley vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

   Asimismo, se advierte que, de implementarse la propuesta normativa, se contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

   Finalmente, la Autógrafa de Ley, al ser una iniciativa congresal, se debe tener en cuenta el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece que: "*Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)*". Asimismo, el numeral 17 del artículo 118 de la Constitución, que establece que corresponde únicamente al Presidente de la República el "Administrar la Hacienda Pública".

   Sobre el particular, se ha pronunciado el Supremo intérprete de la Constitución Política del Perú en la Sentencia del Expediente N° 00019-2011-PI/TC, respecto a la creación de una universidad cuando no se había acreditado la disponibilidad de los recursos para su funcionamiento:

   > "(...) si se tiene en cuenta que la creación legal de una universidad pública, por evidentes razones, apuesta a su futura entrada en funcionamiento, y que sobre todo en el inicio de su gestión, sus principales rentas tienen origen en las partidas presupuestales que el Estado le asigna, la creación de tal universidad que no tenga acreditada, a través de un informe técnico previo emitido por el Poder Ejecutivo y, concretamente, por el Ministerio de Economía y Finanzas, la disponibilidad de los recursos que aseguren la eficiencia de sus servicios, sería sinónimo de la verificación de una iniciativa motu propio por parte del Congreso de la República para generar gasto público, lo que se encuentra prohibido por el artículo 79° de la Constitución".

En ese sentido, al "facultar" al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para que, en coordinación con el Ministerio de la Producción y los Gobiernos regionales, incluyan en sus programas de capacitación y formación dirigidos a los beneficiarios de la ley, el desarrollo de capacidades acordes a los lineamientos señalados en el artículo 1 de la Autógrafa de Ley, aun cuando no se ha acreditado la disponibilidad de los recursos que aseguren su cumplimiento, se vulnera la normativa presupuestal constitucional ya citada.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA PROMOVER LA PRODUCCIÓN E INDUSTRIALIZACIÓN DE FIBRA Y CARNE DE ALPACA

Artículo 1. Lineamientos básicos para promover la producción e industrialización de fibra y carne de alpaca

En las políticas, planes y programas que implementa el Estado, a través de sus tres niveles de gobierno, para promover e industrializar la producción de fibra de alpaca debe considerar los siguientes lineamientos básicos:

a) Impulsar la asociatividad de productores de fibra de alpaca.

b) Promover mecanismos de incentivos para el mejoramiento en los procesos de esquila, acopio, categorización y clasificación de la fibra con estándares requeridos por las normas técnicas y lograr mayor valor agregado.

c) Promover incentivos a las comunidades campesinas y productores que realizan acciones de protección y conservación ambiental, tales como captura de carbono, recarga de acuíferos, conservación de pastos naturales, recuperación y conservación de praderas naturales en zonas altoandinas.

d) Impulsar el procesamiento y comercialización de carne de alpaca y sus derivados.

Artículo 2. Beneficiarios

Son beneficiarios de la presente ley las comunidades campesinas, productores pequeños y microcriadores que se dediquen a la producción de fibra y carne de alpaca.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Coordinación

Se faculta al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para que, en coordinación con el Ministerio de la Producción y los gobiernos regionales, incluyan en sus

programas de capacitación y formación dirigidos a los beneficiarios de la Ley el desarrollo de capacidades acordes a los lineamientos señalados en el artículo 1.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los dieciséis días del mes de marzo de dos mil veintidós.

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA