

COMISIÓN AGRARIA DICTAMEN 2016-2017/CA

Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión Agraria, de conformidad con el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú, el siguiente proyecto de ley:

- **Proyecto de Ley 635/2016-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del señor congresista **Pariona Galindo, Federico**; que propone la “**Ley marco para el desarrollo frutícola de la Amazonía**”.

En la XXXXXXXX Sesión Ordinaria de la Comisión Agraria, celebrada el XXXXXXXX del 2017, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado por XXXXXXXX de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de los señores congresistas: XXX

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Antecedentes

El Proyecto de Ley **635/2016-CR**, “**Ley marco para el desarrollo frutícola de la Amazonía**”, ingresó a trámite documentario el 15 de noviembre del 2016, y fue recepcionada en la Comisión Agraria el 23 de noviembre del 2016. Conforme al Decreto de Oficialía Mayor fue derivado a la Comisión Agraria **como única comisión dictaminadora**.

I.2 Opiniones solicitadas

La Comisión, conforme al informe técnico de admisibilidad, solicitó las siguientes opiniones:

- Al señor **José Manuel Hernández Calderón, Ministro de Agricultura y Riego, con Oficio N° 704-2016-2017-CA/CR**, entregado el 30 de noviembre del 2016. **Se reiteró el pedido con Oficio N° 1077-2016-2017-CA/CR, entregado esta vez el 16 de febrero del 2017.**
- Al señor **Martín Alberto Vizcarra Cornejo, Ministro de Transportes y Comunicaciones, con Oficio N° 705-2016-2017-CA/CR**, entregado el 30 de noviembre del 2016.
- Al señor **Eduardo Ferreyros Koppers, Ministro de Comercio Exterior y Turismo, con Oficio N° 706-2016-2017-CA/CR**, entregado el 30 de noviembre del 2016. **Se reiteró el pedido con Oficio N° 1078-2016-2017-CA/CR, entregado esta vez el 16 de febrero del 2017.**



CONGRESO
de la
REPÚBLICA

COMISIÓN AGRARIA
PERÍODO ANUAL DE SESIONES
2016-2017

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 635/2016-CR, CON TEXTO SUSTITUTORIO, QUE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL DESARROLLO FRUTÍCOLA DE LA AMAZONÍA”.

- Al señor **Luis Campos Baca**, Presidente del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), con Oficio N° 707-2016-2017-CA/CR, entregado el 1 de diciembre del 2016.
- Al señor **Ricardo Enrique Polis Labarthe**, Presidente de la Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú (AGAP), solicitado con Oficio N° 708-2016-2017-CA/CR, entregado el 1 de diciembre del 2016. Se reiteró el pedido con Oficio N° 1079-2016-2017-CA/CR, entregado esta vez el 16 de febrero del 2017.
- Al señor **Juan Varillas Velásquez**, Presidente de la Asociación de Exportadores (ADEX), solicitado con Oficio N° 709-2016-2017-CA/CR, entregado el 30 de noviembre del 2016. Se reiteró el pedido con Oficio N° 1080-2016-2017-CA/CR, entregado esta vez el 17 de febrero del 2017.

I.3 Opiniones e información recibida

A la fecha de emisión del pre dictamen se han recibido las siguientes opiniones, en estricto orden histórico:

- **Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)**

Con fecha 14 de diciembre del 2016, la Comisión Agraria recibió el **oficio N° 243-2016-IIAP-P**, firmado por el Dr. Luis Exequiel Campos Baca, Presidente del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP, proponiendo una modificación a los artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º y 10º de la fórmula legal del proyecto de ley bajo análisis.

- **Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

Con fecha 6 de enero del 2017, la Comisión Agraria recibió el **oficio N° 3283-2016-MTC/04**, firmado por J. César Zavala Hernández, Secretario General del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, adjuntando el Informe N° 3368-2016-MTC/08 suscrito por Miguel Ángel Vacava Dextre, Director General (e) de la Oficina General de Asesoría Jurídica; en el cual se concluye emitiendo opinión favorable respecto al literal e) del artículo 6 del proyecto de ley bajo análisis; esto es, en relación a que *“Corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones promover el desarrollo de la infraestructura y transporte terrestre, fluvial y aéreo que permita asegurar la integración de los productores y la movilización de la producción frutícola”*.

- **Ministerio del Ambiente**

Con fecha 1 de marzo del 2017, la Comisión Agraria recibió el **oficio N° 124-2017-MINAM/DM**, firmado por Elsa Galarza Contreras, Ministra del Ambiente,



CONGRESO
de la
REPÚBLICA

COMISIÓN AGRARIA
PERÍODO ANUAL DE SESIONES
2016-2017

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 635/2016-CR, CON TEXTO SUSTITUTORIO, QUE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL DESARROLLO FRUTÍCOLA DE LA AMAZONÍA”.

adjuntando el Informe N° 156-2017-MINAM/SG-OAJ, suscrito por Richard Eduardo García Sabroso, Director de la Oficina de Asesoría Jurídica; en el cual se concluye en:

- a) *“El Proyecto de Ley N° 635/2016-CR y su Exposición de Motivos no toma en consideración las disposiciones contenidas en la Ley N° 29673, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como a la información técnica referida en el Informe N° 017-2017-MINAM/VMDERN/DGDB; situaciones fundamentales para su viabilidad; hecho que vulneraría algunos criterios previstos en el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR de la Mesa Directiva del Congreso de la República, de fecha 07 de diciembre de 2010”.*
- b) *“El artículo 9 de la propuesta normativa acerca de la creación del observatorio de cultivo y producción de frutales amazónicos (i) requiere aclarar su naturaleza jurídica y sus objetivos, máxime si dentro del ordenamiento jurídico vigente (Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), no existe en la estructura del Estado una figura con las características y funciones como la propuesta; y (ii) podría generar gasto público, lo cual vulneraría el artículo 79 de la Constitución Política del Perú”.*

- **Ministerio de Agricultura y Riego**

Con fecha 30 de marzo del 2017, la Comisión Agraria recibió el **oficio N° 1006-2017-MINAGRI/SG**, firmado por José Luis Pastor Mestanza, Secretario General del Ministerio de Agricultura y Riego, adjuntando los siguientes Informes:

- a) Informe N° 310-2017-MINAGRI-SG/OGAJ, suscrito por Walter Pedro Gutiérrez Gonzales, Director General de Asesoría Jurídica; en el cual se concluye en que *“al formularse el dictamen (...) se evalúe la pertinencia de darle viabilidad en los términos que está expresado, teniéndose en cuenta las observaciones de la Dirección General Agrícola, Dirección General de Políticas Agrarias y esta Oficina General”*; ahora, dicha Oficina General de Asesoría Jurídica ha señalado en la parte final del punto 3.3. de su informe que *“conforme al numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, una de las competencias exclusivas de este Poder, es «Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, precisándose que las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros»”.*

- b) Informe Técnico N° 003-2017-MINAGRI-DGA/DST, suscrito por Edson Seopa Ruiz, Director General de la Dirección Agrícola; en el cual se concluye que *“esta Dirección General tiene una posición positiva respecto al Proyecto de Ley N° 635/2016-CR, Ley marco para el desarrollo frutícola de la Amazonía, el cual permitirá promover el desarrollo sostenible y competitivo de cultivo y producción de frutas amazónicas, sugiriendo se tenga en consideración los partes y modificaciones al Proyecto de Ley, los cuales se detallan líneas arriba”.*
- c) Informe N° 0180-2016-MINAGRI-DVPA-DGPA/DIPNA, suscrito por Fernando Javier Martínez Ruiz, Director de la Dirección de Políticas y Normatividad Agraria; en el cual se concluye que *“a nivel sectorial, se identifica un marco legal promotor para el desarrollo agrario, que incluye lo frutícola, a nivel de la Amazonía, así como, de instrumentos de gestión de la política agraria a cargo del MINAGRI y de las diferentes entidades del Sector Público Agrario, que contribuyen al desarrollo del agro nacional, lo cual abarca al subsector cultivos – incluye frutas; subsector pecuario y subsector forestal, por lo que, no resultaría conveniente contar con una norma adicional para los fines expuestos en el proyecto de ley”.*

- **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo**

Con fecha 12 de abril del 2017, la Comisión Agraria recibió el **oficio N° 170-2017-MINCETUR/DM**, firmado por el señor Eduardo Ferreyros Küppers, Ministro de Comercio Exterior y Turismo, adjuntando el Informe N° 06-2017-MINCETUR/VMCE/DGGJCI/DSN, suscrito por Sara Rosadio, Directora General de Gestión Jurídica Comercial Internacional; en el cual se concluye en que *“si bien consideramos favorable la presente iniciativa legislativa para establecer el marco general para promover el desarrollo sostenible y competitivo del cultivo y la producción de frutas amazónicas, dentro del marco de la conservación y protección de la diversidad biológica de la Amazonía, resulta necesario que se tomen en consideración las precisiones contenidas en el presente informe”.*

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 635/2016-CR; “Ley marco para el desarrollo frutícola de la Amazonía”; propone establecer un *“marco general para promover el desarrollo sostenible y competitivo del cultivo y la producción de frutas amazónicas sobre la base de la investigación y el mejoramiento genético, sin el uso de transgénicos; la*

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 635/2016-CR, CON TEXTO SUSTITUTORIO, QUE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL DESARROLLO FRUTÍCOLA DE LA AMAZONÍA”.

transferencia del conocimiento, del mejoramiento tecnificado de semillas y la propagación vegetativa, del desarrollo de la agroforestería; de la conservación y protección del medio ambiente; asimismo, de fortalecer el ingreso del sector frutícola amazónico a mercados favorables”.

La iniciativa legislativa cuenta con diez artículos referidos al objeto de la ley, su finalidad, principios, ámbito de aplicación, lineamientos de la política para el desarrollo frutícola amazónico, competencias sectoriales, de la asistencia técnica, de la asistencia comercial, observatorio del cultivo y producción de frutas y el Plan frutícola de la Amazonía Peruana; asimismo, consta de una única disposición complementaria.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Legislativo N° 997, “Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura”.

IV. ANALISIS DE LA PROPUESTA

La iniciativa de ley pretende proponer un marco normativo cuyo objetivo esté orientado a promover el desarrollo sostenible y competitivo del cultivo y la producción de frutales amazónicos; teniendo como base la investigación y el mejoramiento genético, sin el uso de transgénicos. El fin último de la norma, sería reducir la pobreza en la Amazonía, generar fuentes de trabajo, desarrollar economías verdes y rurales sostenibles; así como erradicar cultivos ilícitos; conservando y protegiendo la diversidad biológica en la Amazonía.

Para conseguir ello, la propuesta normativa propone una serie de principios; determina un ámbito de aplicación de la ley que abarca determinadas instituciones y territorios; propone lineamientos de la política para el desarrollo frutícola amazónico; describe cuáles serían las competencias sectoriales; hace énfasis en la asistencia técnica y comercial; propone la creación de un *Observatorio del cultivo y producción de frutales amazónicos*; y, le encarga al Ministerio de Agricultura y Riego, la elaboración del Plan Frutícola de la Amazonía Peruana; y a los Gobiernos Regionales, los planes regionales de desarrollo frutícola.

Tal como se puede apreciar, lo que en realidad está desarrollando la propuesta de ley, es una política nacional; que en el presente caso, hace referencia al desarrollo frutícola de la Amazonía; y ello es así, por cuanto las políticas nacionales, de conformidad con el segundo párrafo del numeral 1 del artículo 4º de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; *“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”*; a su vez, las políticas nacionales conforman la

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 635/2016-CR, CON TEXTO SUSTITUTORIO, QUE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL DESARROLLO FRUTÍCOLA DE LA AMAZONÍA”.

“*política general de gobierno*”. Entonces, si una política nacional forma parte de la política general del **Gobierno**; evidentemente, será el Gobierno, el órgano competente para proponer su propia política general de gobierno; y así queda establecido por el numeral 3 del artículo 118º de la Constitución Política, que establece que corresponde al Presidente de la República, “*Dirigir la política general del Gobierno*”; ello, concuerda con el primer párrafo del numeral 1 del artículo 4º de la ley citada que indica que **“El Poder Ejecutivo es competente para diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno”**.

Recordemos que el propio Ministerio de Agricultura y Riego, ha hecho notar este hecho normativo en su respuesta remitida con el Informe N° 310-2017-MINAGRI-SG/OGAJ, de la Dirección General de Asesoría Jurídica (véase el punto I.3 de este documento); en el cual se indica en la parte final del punto 3.3. de su informe que “*conforme al numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, una de las competencias exclusivas de este Poder, es «Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, precisándose que las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros»*”.

Ahora bien, resulta pertinente plantear las siguientes preguntas: ¿cuál es el mecanismo jurídico para viabilizar una política nacional?, ¿una ley aprobada por el Congreso es el mecanismo jurídico idóneo para viabilizar una política nacional? Estas interrogantes ya tienen una respuesta que la brinda la propia Ley 29158, al señalar en el último párrafo del numeral 1 de su artículo 4º que “*Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por **decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros***”. En otras palabras, el Congreso de la República no puede expedir una ley proponiendo una política nacional; ya que de adolecería de un vicio de forma, pasible de una posterior inconstitucionalidad.

Sin embargo, la Comisión Agraria considera que la propuesta de ley es un insumo valioso que puede contribuir a diseñar un marco normativo idóneo, sistemático y coherente sobre el desarrollo frutícola de la Amazonía; sobre todo si se tiene en consideración que “la Amazonía es considerada como un importante espacio en el contexto mundial. Contiene un potencial incalculable de recursos genéticos. Es un recipiente natural donde habitan más de la mitad de las especies conocidas del planeta, depositaria de la reserva genética y del conocimiento tradicional importante para el desarrollo de la seguridad alimentaria, y medicinal del país y del mundo” (pp. 10-11, de la Exposición de Motivos del proyecto de ley bajo análisis).

Asimismo, “la Amazonía peruana es la segunda en extensión en relación a los ocho países de la Amazonía continental, la superficie alcanza el 61% del total nacional. Forman parte de la Amazonía peruana, según lo establecido en la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, los departamentos de Loreto, Amazonas, Ucayali, San Martín y Madre de Dios, asimismo, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín (provincias de Chanchamayo y Satipo), Pasco, Puno, Huancavelica,

PRE DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 635/2016-CR, CON TEXTO SUSTITUTORIO, QUE PROPONE LA “LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL DESARROLLO FRUTÍCOLA DE LA AMAZONÍA”.

finalmente los departamentos de La Libertad y Piura, que son los únicos departamentos que guardan en sus territorios las tres regiones naturales (...)” (p. 11, de la Exposición de Motivos del proyecto de ley bajo análisis).

En este Contexto, la Comisión Agraria del Congreso de la República, considera que el presente proyecto de ley puede ser un punto de partida para viabilizar la política nacional del desarrollo frutícola de la Amazonía; razón por la cual, mediante una fórmula legal sustitutoria se propone que se “declare de interés nacional el desarrollo frutícola de la Amazonía”; para lo cual, se establece una serie de principios que permitirán diseñar una política pública integral.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La Comisión considera que el análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

Partiendo de la premisa anterior, la iniciativa legislativa bajo análisis, al declarar de interés público el desarrollo frutícola de la Amazonía, no irrogará gasto alguno al erario nacional; además, hay que considerar que esta ley será el punto de inicio para que el Poder Ejecutivo, de acuerdo a sus competencias, disponga de las acciones y normas pertinentes para materializar el objetivo de esta futura norma.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión Agraria recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70º del Reglamento del Congreso de la República, la **aprobación con texto sustitutorio** del dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 635/2016-CR que propone la “Ley que declara de interés nacional el desarrollo frutícola de la Amazonía”.**

El Congreso de la República.

Ha dado la Ley Siguiente:

FÓRMULA LEGAL CON TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL DESARROLLO FRUTÍCOLA DE LA AMAZONÍA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto declarar de interés nacional el desarrollo frutícola de la Amazonía con el fin de promover el desarrollo y fortalecer el ingreso del sector frutícola amazónico a mercados competitivos, así como contribuir a la reducción de la pobreza en la Amazonía.

Artículo 2. Principios para el desarrollo frutícola de la Amazonía

El desarrollo frutícola de la Amazonía se sustenta en los siguientes principios:

- a) **Integración.-** Los agricultores y agentes involucrados en el desarrollo de la Amazonía actúan, colaboran y buscan la integración económica como elemento clave para el desarrollo, bajo un enfoque de interculturalidad.
- b) **Cautela o de precaución.-** Es la toma de medidas de prevención de riesgos frente a la existencia de motivos razonables que puedan tener efectos potencialmente peligrosos para la biodiversidad, el medio ambiente y la salud humana.
- c) **Interculturalidad.-** En todos los niveles y acciones del desarrollo de la actividad se consideran los elementos de la diversidad cultural relacionada con la identidad, costumbres, normas y procedimientos de las personas, comunidades y colectividades.
- d) **Desarrollo y uso sostenible.-** Considera el aprovechamiento racional de los recursos naturales, materiales, tecnológicos y culturales.
- e) **Competitividad.-** Procura el desarrollo de las ventajas comparativas de manera responsable en todos los niveles del cultivo y producción por ser condición indispensable para la competitividad.
- f) **Conservación de la biodiversidad.-** El ejercicio del aprovechamiento de la agrobiodiversidad incluye prácticas agrícolas que contribuyen a la conservación de la biodiversidad. Custodia la concentración de plantaciones de acuerdo a la zonificación y uso de los terrenos con potencial para la producción frutícola.

El listado de estos principios, no es taxativo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamento

El Poder Ejecutivo, de acuerdo a sus competencias, dispondrá de las acciones y normas pertinentes para materializar el cumplimiento de la presente ley.

Sala de sesiones.

Lima, junio del 2017.