

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.*

COMISIÓN DE PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS

Período Anual de Sesiones 2021-2022

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, el Proyecto de Ley 801/2021-CR (en adelante el proyecto legislativo), presentado por la congresista Ruth Luque Ibarra, del grupo parlamentario Juntos por el Perú, mediante el cual se propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes procedimentales

El proyecto legislativo¹ fue decretado a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas (CPMPEC) como segunda comisión el 22 de noviembre de 2021.

En el presente período anual de sesiones no existen otras propuestas legislativas presentadas con similar objeto.

1.1.1 Antecedentes legislativos

En el Período Parlamentario 2016-2021 se presentaron:

- El Proyecto de Ley 7956/2020-CR, Ley que declara de interés y necesidad pública promover el cultivo, producción, industrialización, comercialización y exportación de moringa oleífera para consumo humano.
- El Proyecto de Ley 6462/2020-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública, el fortalecimiento, consumo, promoción agroindustrial del té peruano de la producción en los departamentos de Huánuco y Cuzco. Ambas iniciativas legislativas fueron acumuladas al dictamen del Proyecto de Ley 7088/2020-CR, Ley que promueve la Industrialización del Agro. Dictamen que

¹ Ver contenido del PL 801/2021-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#!/expediente/2021/801>

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.*

fue aprobado por el Pleno del Congreso, originando la Ley 31339, Ley que promueve la industrialización del agro.

- El Proyecto de Ley 7938/2020-CR, Ley que promueve la industrialización del olivo. Fue dictaminado por la Comisión Agraria del Congreso de la República el 5 de julio de 2021.

- El Proyecto de Ley 7406/2020-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la promoción del cultivo del matico, su industrialización y que se incorpore en la lista de cultivos reconocidos como patrimonio natural de la nación. Fue dictaminado por la Comisión Agraria del Congreso de la República el 14 de junio de 2021.

- El Proyecto de Ley 7207/2020-CR, Ley que promueve la producción, industrialización y consumo del té peruano. Dicha iniciativa no llegó a ser dictaminada.

- El Proyecto de Ley 03821/2018-CR, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la promoción y el fortalecimiento de la producción, industrialización y consumo del Té Peruano.

- El Proyecto de Ley 5936/2020-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la promoción y fortalecimiento de la producción del Té peruano. Los últimos proyectos fueron dictaminados por la Comisión Agraria, el 31 de agosto de 2020.

- El Proyecto de Ley 2615/2017-CR, Ley de industrialización de la papa. Esta iniciativa fue dictaminada y aprobada por el Congreso, pero no concluyó su proceso de promulgación.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

El texto normativo del proyecto legislativo consta de cuatro artículos.

El primer artículo establece como objeto de la ley, declarar de interés nacional y necesidad pública la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos con la finalidad de fortalecer el consumo y la promoción agroindustrial de los cítricos de la producción del país logrando el desarrollo económico sostenible del sector citricultor.

El segundo artículo indica que se declara de interés nacional y necesidad pública la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.*

El tercer artículo dispone que el Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en coordinación con los gobiernos, regionales y locales, la Dirección General de Salud Ambiental, y las organizaciones públicas y privadas, coordinan las acciones de apoyo técnico y financiero para fortalecer la industrialización, comercialización y exportación de cítricos.

Finalmente, el cuarto artículo señala que el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, desarrollan acciones para la promoción del consumo de cítricos de la producción nacional.

3. MARCO NORMATIVO

3.1 Constitución Política del Perú

Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
(...)

Artículo 88.- El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario.
(...)

3.2 Ley que promueve la industrialización del agro, Ley 31339.

Artículo 1. Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto promover la industrialización del agro con la finalidad de generar nuevos motores de crecimiento económico que lleven a la diversificación y la sofisticación económica, la reducción de la dependencia de los precios de materias primas, la mejora de la productividad, el aumento del empleo formal y de calidad, y un crecimiento económico sostenible de largo plazo.

3.3 Decreto Supremo 017-2021-MIDAGRI que aprueba la Política Nacional Agraria

- Nivel

Es la posición o valor alcanzado en una escala, relativo al desempeño del sistema productivo agrario, que se integra verticalmente en la cadena de valor. De esta manera, los niveles de integración vertical evidencian la interacción que tiene el productor agrario con diferentes actores en todos los niveles de la cadena

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos*.

de valor, pudiendo tener una participación directa o lograr articular con otros actores. El nivel de integración vertical adquiere el número 1 si el productor agrario desarrolla solo producción primaria; en cambio, obtendrá un número 8 si su sistema agrario contempla desde la producción primaria hasta la distribución física internacional.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1. Análisis Técnico

4.1.1. Competencia de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas

Conforme al Plan de Trabajo² aprobado para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, se tiene como primer eje temático a la reactivación económica de la micro y pequeña empresa y de los sectores productivos.

EJE TEMÁTICO 1. REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

(...)

- Sectores productivos. Mejorar la competitividad y productividad, asociatividad, crecimiento del mercado interno, entre otros.

- Industria. ampliar la cadena productiva, transferencia y cambios tecnológicos, tecnología, innovación, ampliación de su aparato productivo, entre otros.

(...)

- Fortalecimiento de la inversión, impulso al desarrollo productivo y crecimiento empresarial, Ley 30056.

Estando a ello y considerando el objeto propuesto en el proyecto legislativo (declarar de interés nacional y necesidad pública la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos), la CPMPC tiene competencia para dictaminar dicho proyecto.

4.1.2. Sobre los cítricos

El género “citrus” constituye uno de los cultivos de frutales de mayor importancia en el mundo. Sin embargo, el origen de las distintas especies de cítricos cultivados todavía no se ha establecido con certeza, a pesar de todos los estudios que se han realizado hasta la fecha. Los datos sugieren que todas las especies de cítricos se originaron a partir de un ancestro común que se diversificó hace 8 millones de años en el sudeste asiático. A partir de estas

² Ver Plan de Trabajo en el siguiente enlace: <https://bit.ly/30pgFPZ> (fecha última de consulta 14/12/2021).

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.*

especies ancestrales y mediante cruzamientos interespecíficos se generaron las especies tradicionales que conocemos en la actualidad³.

Los cítricos cultivados pertenecen botánicamente al orden de las Geraniales, familia de las Rutáceas, y a los géneros Citrus, Fortunella y Poncirus. Comúnmente se denominan con el término genérico de Citrus tanto a Citrus (ovario con 8 o más carpelos), Fortunella (ovario con 3, 5 o 6 carpelos) y Poncirus (hojas caducas y trifoliadas)⁴.

Existen varias especies de cítricos, las cuales pertenecen a: grupo de los naranjos, grupo de los mandarinos, grupo de los pomelos, grupo de los limoneros, grupo de los limeros, grupo de las toronjas, grupo de las cidras, grupo misceláneo (con características de mandarinas, naranjas agrias o limoneros), y algunos híbridos cultivados⁵.

Los cítricos se desarrollan en casi todas las regiones del mundo dentro de la banda delimitada por la línea de 40° de latitud Norte y Sur. Los cítricos están considerados entre las frutas frescas de mayor valor nutritivo. Ello se debe a un equilibrado contenido en agua, azúcares, ácidos, sales minerales, fibras y vitaminas, siendo indiscutible su elevado contenido en vitamina C. La vitamina C es un antioxidante capaz de prevenir la formación de radicales libres, encargados de ocasionar deterioro celular. Es imprescindible en la formación y mantenimiento del colágeno, necesario para mantener unidas las células del tejido conectivo, colabora además en el aprovechamiento de los hidratos de carbono y aminoácidos, y en la absorción de hierro a partir de fuentes no animales. A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los animales, el cuerpo humano es incapaz de sintetizar vitamina C. Esta debe ser incorporada a través de la dieta o como suplemento vitamínico. Dado que la vitamina C tiene la particularidad de perderse con facilidad en los procesos de almacenamiento y cocción de los alimentos, es importante el consumo de la fruta fresca⁶.

Cuadro 1. Valor nutritivo de la fruta fresca

	Naranja ombligo	Naranja Valencia	Mandarina Dancy
Valor calórico	87 calorías	96 calorías	46 calorías
Proteínas	2.2 gr	2.3 gr	0.8 gr
Grasas	0.2 gr	0.6 gr	0.2 gr
Hidratos de Carbono	21.8 gr	23.4 gr	11.7 gr
Calcio	69 mg	76 mg	40 mg
Fósforo	38 mg	42 mg	18 mg
Hierro	0.7 mg	1.5 mg	4 mg
Sodio	2 mg	2 mg	2 mg
Potasio	333 mg	359 mg	127 mg
Vitamina A	340 U.I.	380 U.I.	420 U.I.
Tiamina	17 mg	19 mg	0.06 mg
Riboflavina	0.07 mg	0.08 mg	0.02 mg
Niacina	0.7 mg	0.8 mg	0.1 mg
Vitamina C	105 mg	93 mg	31 mg

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.*

Fuente: Anderson, C. et al. (1996). Manual para productores de naranja y mandarina. Argentina: INTA. p. 6.

4.1.3. Sobre la producción y exportación de cítricos en el país

De acuerdo con el Sistema Integrado de Estadísticas Agrarias (SIEA) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)⁷, en el año 2019, la superficie cosechada de mandarinas fue 18 048 hectáreas (ha), siendo la principal región Lima (7615 ha), seguido por Junín (3 790 ha), e Ica (3 355 ha). En cuanto a la naranja, en el año 2019, la superficie cosechada fue de 31 781 ha, siendo Junín la región con mayor producción (13 740 ha), seguido por San Martín (4 582 ha). La producción nacional de mandarinas, en el año 2019, fue de 503 220 toneladas, y en cuanto a naranjas fue de 509 768 toneladas.

De acuerdo con los datos del SIEA, en el 2020 la producción nacional de mandarinas llegó a 525 000 toneladas, siendo Lima la primera región en producción, con 44% del total; seguido de Junín (24%), Ica (17%) y Puno (6%). La producción de naranjas alcanzó la cifra, en el 2020, de 553 000 toneladas, siendo Junín el principal productor con 45% del total, seguido de San Martín (14%), Puno (9%) y Cusco (5%)⁸.

El Instituto de Investigación y Desarrollo de Comercio Exterior de la Cámara de Comercio de Lima (IDEXCAM), señaló en marzo de 2021 que las exportaciones peruanas de cítricos registraron un aumento en valor del 37% en el 2020, en relación al año 2019, lo que implicó despachos de 244 783 toneladas valorizadas en US\$ 262 millones. Esta tendencia positiva se vendría dando desde el año 2017⁹.

Actualmente, pese a la pandemia a causa de la covid-19, se estaría presentando una creciente demanda de los cítricos, especialmente de mandarinas, debido a sus propiedades antioxidantes y su alto contenido de vitamina C que refuerzan el sistema inmunológico. Según IDEXCAM, en el 2020 las exportaciones de mandarinas sumaron un total de 250.4 millones de dólares, registrando un

⁷ Consultado en <https://siea.midagri.gob.pe/portal/publicaciones/datos-estadisticas/anuarios> (fecha última de consulta 15/12/2021).

⁸ *Ibidem*.

⁹ Andina (16 de marzo de 2021). Exportaciones de cítricos lograron récord histórico el 2020 al sumar US\$ 262 millones. Recuperado de <https://bit.ly/3dVFmh2> (fecha última de consulta 15/12/2021).

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos*.

crecimiento de 36% comparado al año 2019. Los envíos de este cítrico aumentaron en 11 mercados de destinos de exportación, siendo el principal Estados Unidos cuyo crecimiento fue de 52% (125.3 millones de dólares); seguido de Países Bajos, 19% (25 millones de dólares); Canadá, 15% (17.8 millones de dólares); China, 40% (15.7 millones de dólares); y Rusia, 90% (13.2 millones de dólares). Asimismo, Irlanda reportó un crecimiento de 53% (3.9 millones de dólares); Hong Kong, 29% (2.9 millones de dólares); España, 160% (2.7 millones de dólares); México, 60% (2.5 millones de dólares); Panamá, 34% (1.1 millones de dólares); y Japón, 1 672% (un millón de dólares)¹⁰.

La naranja también registró un incremento del 46% en sus exportaciones en el año 2020, con relación al 2019, sumando un total de 12.1 millones de dólares. Entre los principales mercados de este producto figuran Reino Unido, con un crecimiento considerable de 91% (6.8 millones de dólares); Países Bajos, 7% (3 millones de dólares); Panamá, 51% (416 788 dólares); Suecia, 74% (344 688 dólares); y Estados Unidos, 88% (341 962 dólares)¹¹.

4.1.4. Sobre la necesidad de industrialización, comercialización y exportación de cítricos en el Perú

A nivel internacional, el sector de la transformación de los frutos cítricos está en expansión, tanto por el aumento de la demanda de estos productos como por el nivel tecnológico alcanzado por las industrias. La industrialización es una buena alternativa para aquellas cosechas que no pueden comercializarse por determinadas circunstancias. El sector cítrico tiene dos formas principales de comercialización de sus productos. Por un lado existe un mercado que está basado en la comercialización de los productos frescos; y por otro lado, existe un mercado para aquellos bienes que son producto de la transformación industrial de la fruta¹².

La Asociación de Productores de Cítricos del Perú estima que en la campaña de 2021 se produjo 1 445 277 toneladas de cítricos (mandarina, naranja, tangelo, toronja y limones). Del total producido, el 20% (300 000 toneladas) se destinaría al mercado internacional, lo que representaría un récord en las exportaciones de cítricos. El 80% se dirigiría al mercado nacional. Se señala que en nuestro país hay instaladas unas 70 000 hectáreas de cítricos: 25 000 hectáreas de naranja, 23 000 ha de limón y 22 000 ha de mandarina, principalmente. El Perú es un país pequeño en participación en el comercio mundial de cítricos, representando el 0.8 % de la producción mundial y el 0.4 % en envíos. Por ello es importante que

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Pássaro & Londoño (2012). Industrialización de cítricos y valor agregado. En Cítricos: Cultivo, Poscosecha e industrialización. Caldas: Corporación Universidad Lasallista. p. 308.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.*

se fomenta que el consumo del cítrico peruano se incremente en diversas partes del mundo¹³.

Según la Encuesta Nacional de Hogares del 2019 (ENAHO 2019), la fruta más demandada por los peruanos es el plátano que concentró el 55% del total; seguido de la mandarina 16%, naranja 13%, piña 6%, manzana 5%, palta 5%. Ello significa que el mercado interno consume una gran cantidad de cítricos, representados principalmente por la mandarina y la naranja.

La pandemia de la Covid-19 trajo consigo múltiples transformaciones. Uno de los más importantes fue el cambio en la tendencia de consumo, hacia una alimentación más saludable que ayude a fortalecer el sistema inmunológico y a combatir los resfriados. Los productos que se vieron beneficiados con las nuevas preferencias fueron los cítricos, cuya demanda tuvo un crecimiento. A nivel mundial, se comercializa una gran variedad de cítricos; sin embargo, son dos los que lideran el mercado: las naranjas, con 36% de participación, y las mandarinas, con 28%. La naranja fue la quinta fruta que más se comercializó en el mercado mundial en el 2020. Debido a su versatilidad, puede ser consumida de manera directa en los hogares o puede ser utilizada como insumo en las industrias¹⁴.

Durante el 2020, los principales proveedores de naranja: Egipto, con 23.4% de participación, España, con 22.9%, y Sudáfrica, con 15.4%, fueron los más beneficiados con el incremento de la demanda. En cuanto al Perú, el país se posicionó como el vigésimo quinto proveedor más importante de naranja en el mundo. Asimismo, durante el 2020, los principales proveedores de mandarina en el mundo fueron: España, con 32% de participación, Turquía, con 21%, y China, con 19%, quienes se vieron beneficiados con las nuevas preferencias de consumo. En cuanto al Perú, el país se posicionó como el séptimo proveedor de mandarina en el mundo en volumen¹⁵.

Los cítricos son cultivos permanentes y adaptables a diversas condiciones climáticas; asimismo el actual contexto de la pandemia e incremento del consumo de cítricos, permiten inferir que, durante los siguientes años, su comercio siga creciendo de manera sostenida, siendo las naranjas y mandarinas las frutas más beneficiadas.

En la Vigésimo Tercera Política de Estado del Acuerdo Nacional, denominada “Política de Desarrollo Agrario y Rural”, el Estado Peruano se compromete a impulsar el desarrollo agrario del país, que incluye a la agricultura y agroindustria, para fomentar el desarrollo económico, ambiental y social del sector.

¹³ Agraria (5 de julio de 2021). Perú proyecta exportar 300 mil toneladas de cítricos en la campaña de este año. Recuperado de <https://bit.ly/3F1ehoy> (fecha última de consulta 15/12/2021).

¹⁴ Red Agrícola (18 de febrero de 2021). Cítricos: los grandes beneficiados con la pandemia. Recuperado de <https://bit.ly/3F1JbNI> (fecha última de consulta 15/12/2021).

¹⁵ *Ibidem*.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.*

23. Política de desarrollo agrario y rural

Nos comprometemos a impulsar el desarrollo agrario y rural del país, que incluya a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y a la explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico y social del sector. Dentro del rol subsidiario y regulador del Estado señalado en la Constitución, promoveremos la rentabilidad y la expansión del mercado de las actividades agrarias, impulsando su competitividad con vocación exportadora y buscando la mejora social de la población rural.

Con este objetivo el Estado: (a) apoyará la expansión de la frontera agrícola y el incremento de la producción agraria y acuícola, poniendo especial énfasis en la productividad, la promoción de exportaciones con creciente valor agregado y defendiendo el mercado interno de las importaciones subsidiadas; (b) desarrollará la infraestructura de riego, los sistemas de regulación y distribución de agua, mejora de suelos, así como promoverá los servicios de transporte, electrificación, comunicaciones, almacenaje y conservación de productos agrarios; (c) articulará el desarrollo de ciudades intermedias que, con la mejora de la infraestructura rural, motiven la inversión privada e incentiven la creación de oportunidades de trabajo; (d) apoyará la modernización del agro y la agroindustria, fomentando la investigación genética, el desarrollo tecnológico y la extensión de conocimientos técnicos; (e) formulará políticas nacionales y regionales de incentivo a la actividad agrícola, procurando su rentabilidad; y (f) propiciará un sistema de información agraria eficiente que permita a los agricultores la elección de alternativas económicas adecuadas y la elaboración de planes indicativos nacionales, regionales y locales.

Por todo ello, pese a que la demanda de cítricos y mandarinas se ha incrementado por un tema coyuntural como es la pandemia a causa de la Covid-19, para el posicionamiento en los mercados internacionales será necesario seguir manteniendo altos estándares de calidad y apoyo desde el Gobierno a los agricultores a través de políticas que promuevan la comercialización, industrialización y exportación de las diferentes variedades de cítricos. Los productores peruanos, además de atender la demanda nacional, deben estar preparados para atender un eventual aumento de demanda en los mercados internacionales.

5. ANÁLISIS SOBRE EL EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El numeral 1 del artículo 102° de la Constitución Política del Perú prevé como prerrogativa del Congreso de la República, dictar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

La emisión de leyes declarativas es una práctica que responde a la finalidad de establecer la necesidad o interés público de actividades o acciones en determinadas áreas geográficas, sitios arqueológicos, situaciones de extrema

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos*.

urgencia, así como la ejecución de una obra, la implementación de planes de desarrollo o la conservación de alguna determinada especie de flora o fauna, entre otras situaciones, actos o priorización de determinadas acciones y la atención por parte del Estado.

El jurista Marcial Rubio Correa, sobre las normas declarativas señala,

(...) existen normas jurídicas, a las cuales se califica como declarativas, que tienen la particularidad excepcional de carecer de un supuesto explícito y que, por lo tanto, no se adecúan a la fórmula general de cada norma legal ordinaria, por la cual a cada cierto supuesto debe seguir un efecto o consecuencia¹⁶.

Las leyes declarativas no tienen como finalidad, por sí mismas, dar cumplimiento obligatorio a un mandato; por el contrario, buscan poner de relieve un asunto de suma importancia para el Estado. Por lo tanto, la propuesta legislativa resulta concordante con lo establecido en el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, puesto que la declaración de necesidad pública e interés nacional de la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos, que se plantea no comprometerá ni dispondrá partida presupuestal alguna.

El Informe 036-2013-JUS/DNAJ del MINJUS¹⁷, señala que las propuestas normativas que incorporen las categorías de “necesidad pública” e “interés nacional” deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad y la satisfacción de los derechos fundamentales, siendo el fin último la dignidad de la persona humana, tomando en cuenta los siguientes parámetros: que su contenido esté vinculado al bien común; que se contribuya a la realización de la dignidad humana; que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista; que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales; y, que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.

Finalmente, sólo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda¹⁸.

6. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

6.1 Opiniones solicitadas

¹⁶ Rubio (1993). El sistema jurídico. Introducción al Derecho. Lima: Fondo Editorial PUCP. p. 94.

¹⁷ Boletín de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos N° 2 (marzo – abril de 2013), p. 8.

¹⁸ *Ibidem*.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos*.

Se solicitó opinión a:

- a. **Ministerio de la Producción.** Oficio 429-PL 801-2021-2022-CPMPEC-CR, de 24 de noviembre de 2021.
- b. **Ministerio del Ambiente.** Oficio 432-PL 801-2021-2022-CPMPEC-CR, de 24 de noviembre de 2021.
- c. **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.** Oficio 431-PL 801-2021-2022-CPMPEC-CR, de 24 de noviembre de 2021.
- d. **Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.** Oficio 430-PL 801-2021-2022-CPMPEC-CR, de 24 de noviembre de 2021.
- e. **Asociación de Municipalidades del Perú.** Oficio 434-PL 801-2021-2022-CPMPEC-CR, de 24 de noviembre de 2021.
- f. **Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.** Oficio 433-PL 801-2021-2022-CPMPEC-CR, de 24 de noviembre de 2021.

6.2 Opiniones recibidas

A la fecha de elaboración del presente dictamen, se cuenta con las opiniones de las siguientes instituciones:

- a. **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.**
Mediante Oficio 019-2022 - MINCETUR/DM, de 17 de enero de 2022, el **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo**, suscrito por Roberto Helbert Sánchez Palomino, Ministro de Comercio Exterior y Turismo, adjunta el Informe 0106- 2021 - MINCETUR/SG/AJ – RBC, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, por el cual precisa que en el Informe Técnico Legal 0040-2021-MINCETUR/VMT/DGDCE/DDCOE de la Dirección de Desarrollo de Capacidades y Oferta Exportable de la Dirección General de Políticas de Desarrollo de Comercio Exterior del Viceministerio de Comercio Exterior se emitió opinión favorable.

(...) el Proyecto de Ley 801/2021-CR está en línea con el desarrollo de las estrategias y acciones que se vienen implementando por parte del Sector Comercio Exterior en materia de desarrollo y promoción de las exportaciones, en particular para la cadena de cítricos.

Asimismo, el referido Informe señala que el Proyecto de Ley 801/2021-CR, “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos”; desde el

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.*

lado de comercio exterior, sería viable porque no afecta lo que se viene haciendo para promover las exportaciones de ese rubro. También, señala que no sería consecuente incluir al MINCETUR en el artículo 4, ya que la promoción del consumo de cítricos de la producción nacional le corresponde al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

b. Ministerio de la Producción.

Mediante Oficio 00000039-2022-PRODUCE/DM, de 01 de febrero de 2022, el **Ministerio de la Producción**, suscrito por Jorge Luis Prado Palomino, ministro de la Producción, adjunta el Informe 0000030-2022-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, el cual concluye que el proyecto de ley tendría aspectos favorables al sector producción, pero no se encuentra debidamente justificado.

(...) Proyecto de Ley 801/2021-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos, contiene aspectos que si bien pueden resultar favorables para el Sector Producción, en tanto puede promover el fortalecimiento de las MYPE, la mejora de la productividad y la generación de valor agregado, se observa el mismo debido a que no se encuentra debidamente justificada la necesidad de su aprobación, toda vez que no se especifica en el Proyecto de Ley o en su Exposición de Motivos, el problema con el sector de cítricos en específico ni se proponen medidas que favorezcan al mismo, más aun considerando que PRODUCE está realizando acciones orientadas a contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las cadenas y sectores productivos, incluyendo la sub cadena de cítricos, en el marco de las competencias del Sector Producción.

6.3 Análisis de las opiniones recibidas

a. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en el Informe Técnico Legal 0040-2021-MINCETUR/VMT/DGDCE/DDCOE de la Dirección de Desarrollo de Capacidades y Oferta Exportable de la Dirección General de Políticas de Desarrollo de Comercio Exterior del Viceministerio de Comercio Exterior sustenta que la iniciativa legislativa está en línea con el desarrollo de las estrategias y acciones que se vienen implementando por parte del Sector Comercio Exterior en materia de desarrollo y promoción de las exportaciones, en particular para la cadena de cítricos. Asimismo, si bien el referido Informe señala que en el proyecto de ley 801/2021-CR no se aprecia el sustento correspondiente para la declaratoria de interés público y necesidad nacional; esta iniciativa declarativa sí se hallaría justificada porque tiene por objetivo el bienestar de la sociedad.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos*.

(...) Con relación a la noción de “interés nacional” y “necesidad pública” planteada en el precitado artículo 1, cabe tener en consideración el Informe 036-2013-JUS/DNAJ del MINJUS, el cual señala que las propuestas normativas que incorporen las categorías de “necesidad pública” e “interés nacional” deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad y la satisfacción de los derechos fundamentales.

La presente iniciativa legislativa permitirá que los citricultores de todo el país se vean beneficiados con la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos; generando así bienestar y desarrollo en la sociedad, justificando con ello el “interés público”. Así, según el fundamento 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 5 de julio de 2004, recaída en el Expediente 0090-2004-AA/TC: “el interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad (sentencia recaída en el Expediente 008-2003- AI/TC, f.j. 60).

La opinión recibida sustenta que, el Proyecto de Ley 801/2021-CR, “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos”; desde el lado de comercio exterior, sería viable porque no afecta lo que se viene haciendo para promover las exportaciones de ese rubro. Esto implicaría que la presente iniciativa legislativa se hallaría en la línea con las acciones de promoción comercial, realizadas por el Poder Ejecutivo, para los productos con potencial exportador; los cuales, para su inserción en los mercados internacionales deben cumplir con los estándares de inocuidad y calidad, y demás exigencias de dicha demanda

En el Informe, también se manifiesta que no sería consecuente incluir al MINCETUR en el artículo 4 del Proyecto de Ley 801/2021-CR, ya que la promoción del consumo de cítricos de la producción nacional le corresponde al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

b. Ministerio de la Producción.

El Ministerio de la Producción, señala en su opinión institucional que la iniciativa legislativa contiene aspectos que si bien pueden resultar favorables para el Sector Producción, en tanto puede promover el fortalecimiento de las MYPE, la mejora de la productividad y la generación de valor agregado, se observa el mismo debido a que no se encuentra debidamente justificada la necesidad de su aprobación, toda vez que no se especifica en el Proyecto de Ley o en su Exposición de Motivos, el problema con el sector de cítricos en específico ni se proponen medidas

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.*

que favorezcan al mismo, más aun considerando que PRODUCE está realizando acciones orientadas a contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las cadenas y sectores productivos, incluyendo la sub cadena de cítricos, en el marco de las competencias del Sector Producción.

Es preciso señalar que la iniciativa legislativa propone medidas favorables al sector producción puesto que toda actividad vinculada a la cadena productiva de cítricos resulta muy importante para nuestro país; la demanda de cítricos está en aumento y con ello la cadena del cultivo de cítricos se encuentra en auge, por lo que la competitividad de la cadena cítrica se encuentra articulada y en crecimiento, lo cual sí justificaría la declaración de interés nacional, y por ende su aprobación.

De los datos alcanzados en el Informe técnico del Ministerio de la Producción, se aprecia que a partir de la información estadística reportada por el MIDAGRI, habría un desempeño favorable de la producción nacional de cítricos durante el periodo 2015 - 2020, a pesar de que la pandemia generó un gran impacto adverso en casi todas las ramas durante el año 2020. Se advierte que a nivel de departamento, Junín y San Martín son los mayores productores de naranja, Lima e Ica son los mayores productores de mandarina, Piura y Tumbes son los mayores productores de limón ácido, y Junín e Ica son los mayores productores de los demás cítricos (lima, limón dulce y toronja).

En cuanto al rendimiento de la producción, el Informe señala una evolución favorable en casi todos los productos, con excepción del limón y la toronja, los cuales registraron caídas a tasas promedio anuales de 1.4% y 2.9%, respectivamente. En tanto, el rendimiento de la naranja y de la mandarina, productos cítricos de mayor representatividad —ambos explican el 71.4% del total analizado—, registraron crecimientos a tasas promedio anual de 3.5% y 2.5%, respectivamente.

Todos estos datos aportan a la justificación de la aprobación de una norma que declare de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos

7. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La tercera edición del Manual de Técnica Legislativa, aprobada mediante Acuerdo de Mesa Directiva 106-202-2021/MESA-CR adoptada en julio de 2021, recomienda migrar del análisis costo beneficio a un análisis de impactos (social, económico, institucional y ambiental cuando corresponda) de la norma

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.*

propuesta. Asimismo, en el correspondiente análisis hay que informar que el impacto de ésta está en el aumento del bienestar es mayor que el costo de su vigencia.

El impacto social es directo, puesto que la declaración de necesidad pública e interés nacional de la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos beneficiará a los productores de cítricos del país, principalmente a los productores de Ica, Junín, Lima, Piura y Lambayeque.

Respecto al impacto económico, tenemos que la declaración de necesidad pública e interés nacional de la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos, permitirá que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego con el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, así como con organizaciones públicas y privadas involucradas, adopte medidas y acciones necesarias para la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.

Con esta propuesta legislativa se promoverá la industrialización, comercialización y exportación del sector agrario generando motores de crecimiento económico que lleven a la diversificación, la mejora de la productividad, el aumento del empleo formal y de calidad, y un crecimiento económico sostenible de largo plazo. Asimismo, se generará valor agregado, divisas, empleos directos e indirectos, ingresos y posibilidades de promover procesos de desarrollo local y territorial.

Finalmente, las leyes declarativas no tienen como finalidad, por sí mismas, dar cumplimiento obligatorio a un mandato; por el contrario, buscan poner de relieve un asunto de suma importancia para el Estado. Por lo tanto, la propuesta legislativa resulta concordante con lo establecido en el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, puesto que la declaración de necesidad pública e interés nacional de la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos, que se plantea no comprometerá ni dispondrá partida presupuestal alguna.

8. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 801/2021-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 801/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.*

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA INDUSTRIALIZACIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y EXPORTACIÓN DE LOS CÍTRICOS

Artículo 1. Declaración de necesidad pública e interés nacional

Se declara de necesidad pública e interés nacional la industrialización, comercialización y exportación de los cítricos.

Artículo 2. Instituciones que coordinan las medidas y acciones necesarias

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego coordina con el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, con los gobiernos regionales y locales, así como con organizaciones públicas y privadas involucradas, la adopción de medidas y acciones necesarias para la implementación de la presente ley.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 3 de febrero de 2022.