

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

## **COMISIÓN DE PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS**

### **Periodo Anual de Sesiones 2021-2022**

Señor presidente:

Ha ingresado a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, el Oficio 032-2022-PR<sup>1</sup>, el 15 de febrero de 2022, mediante el cual el Poder Ejecutivo, en uso de las atribuciones previstas en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, remite la observación formulada por el Presidente de la República a la *Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque* (en adelante la Autógrafa) Dicha observación fue derivada a nuestra comisión el 16 de febrero de 2022, en calidad de única comisión dictaminadora (en adelante la observación)

#### **1. SITUACIÓN PROCESAL**

##### **1.1. Antecedentes y tratamiento conforme al Acuerdo del Consejo Directivo 80-2003-2004/CONSEJO-CR.**

La Autógrafa tiene como origen al Proyecto de Ley 4/2021-CR<sup>2</sup>, que fuera decretado e ingresado a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas el 20 de agosto de 2021, en calidad de única comisión dictaminadora.

Luego del estudio correspondiente, la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas en su QUINTA SESIÓN ORDINARIA, realizada el 18 de octubre de 2021, con la dispensa del trámite de sanción del acta, acordó por UNANIMIDAD de los presentes, aprobar el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4/2021-CR. Votaron a favor los congresistas Jaime QUITO SARMIENTO, Víctor FLORES RUÍZ, Pasión Neomias DÁVILA ATANACIO, Diego Alfonso Fernando BAZÁN CALDERÓN, Lady Mercedes CAMONES SORIANO, María del Pilar CORDERO JON TAY, Jhaec Darwin ESPINOZA VARGAS, Idelso GARCÍA CORREA, Hernando GUERRA GARCIA CAMPOS, Sara MEDINA

<sup>1</sup> Ver Oficio No. 032-2022-PR, en el siguiente enlace:

[https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM2ODQ=/pdf/PL\\_04](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM2ODQ=/pdf/PL_04)

<sup>2</sup> Ver contenido del PL 4/2021-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTU=/pdf/PL004>

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

HERMOSILLA, Javier Rommel PADILLA ROMERO, Alex Antonio PAREDES GONZALES, Kelly Roxana PORTALATINO ÁVALOS y Héctor VALER PINTO.

Dicho dictamen fue debatido en la sesión del Pleno del Congreso de la República realizada el 21 de enero de 2022. Puesto a votación el dictamen fue aprobado por el Pleno del Congreso de la República, con la siguiente votación: 113 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones<sup>3</sup>. En la misma sesión plenaria se exoneró de la segunda votación con 112 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones<sup>4</sup>.

La Autógrafa de Ley fue remitida (Sobre 75) por el Congreso de la República a Palacio de Gobierno el 25 de enero de 2022. Finalmente, el 15 de febrero de 2022, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 108 de la Constitución, el presidente de la República formuló observación a la referida Autógrafa.

Siguiendo con el trámite respectivo, la observación fue decretada y remitida a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas que, conforme al segundo párrafo del artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República, tiene la calidad de Comisión Principal para emitir pronunciamiento conforme a las reglas establecidas en el **Acuerdo del Consejo Directivo 80-2003-2004/CONSEJO-CR**.

Dicho Acuerdo del Consejo Directivo, aprobado el 16 de setiembre de 2003, regula sobre las formas alternativas de pronunciamiento que las comisiones pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el presidente de la República. La Comisión puede pronunciarse por:

- Allanamiento. Cuando la Comisión **acepta todas las observaciones** formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que, sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.
- Insistencia. Cuando la Comisión **rechaza, total o parcialmente, las observaciones** del presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se **configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo**

<sup>3</sup> Ver primera votación en el siguiente enlace:

[https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTIyOTU=/pdf/PL\\_4](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTIyOTU=/pdf/PL_4)

<sup>4</sup> Ver votación de exoneración de segunda votación, en el siguiente enlace:

[https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTIyOTY=/pdf/PL\\_4\\_EXO](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTIyOTY=/pdf/PL_4_EXO)

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

**tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.**

- Nuevo texto. Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la Comisión incorpora al texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones, por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo.

## **2. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA**

La fórmula legal de Autógrafa tiene tres (3) artículos y una (1) disposición complementaria final.

El artículo 1 declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora, así como la creación de balsares para el cultivo de totora en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

El artículo 2 establece la coordinación entre el Gobierno Regional de Lambayeque y diversos ministerios y organismos adscritos a esos sectores a fin de que dicho gobierno regional elabore y apruebe un plan de acción para el resguardo de la técnica tradicional de siembra y cosecha de totora y la delimitación de la pesca artesanal en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque. Respecto a los balsares, la Autógrafa estableció que el Gobierno Regional de Lambayeque y la Municipalidad Distrital de Pimentel, en el marco de sus competencias, promueven la otorgación de predios en el distrito de Pimentel destinados a la creación de los balsares para la siembra y cosecha de totora.

El artículo 3 estableció que, tanto el Gobierno Regional de Lambayeque y la Municipalidad Distrital de Pimentel, informan anualmente, o cuando se les requiera, a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República sobre el cumplimiento de la ley.

Por último, como única disposición complementaria final se estableció que, respecto de la zona reservada para la pesca artesanal con caballito de totora, tanto el Gobierno Regional de Lambayeque, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de la Producción y los gobiernos locales de Chiclayo y Pimentel, dictarán las normas y acciones pertinentes para la aplicación e implementación de lo dispuesto en la ley contenida en la Autógrafa.

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

### 3. MARCO NORMATIVO

#### a. Constitución Política del Perú de 1993

*“Artículo 21.- (...) los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado”.*

*“Artículo 79 (...) Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)”*

*“Artículo 108.- La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el presidente de la República, la promulga el presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.*

*Si el presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días”.*

*“Artículo 192.- Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”.*

#### b. Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. (Julio 2002)<sup>5</sup>

##### *“Artículo 6.- Objetivos*

*La descentralización cumplirá, a lo largo de su desarrollo, con los siguientes objetivos:*

##### *c) Coordinación y concertación interinstitucional y participación*

<sup>5</sup> Ver Ley 27783 en el siguiente enlace:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8B3C23D0EB9643D605257FD400782856/\\$FILE/27783.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8B3C23D0EB9643D605257FD400782856/$FILE/27783.pdf)

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

*ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.”*

(...)

*“Artículo 49.- Relaciones de coordinación y cooperación*

*49.1. El gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades”.*

- c. Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. (julio 2004)<sup>6</sup>.
- d. Ley 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura. (julio 2010)<sup>7</sup>.
- e. Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (julio 2011).<sup>8</sup>
- f. Ley 30419 ley que declara de interés nacional y necesidad pública la recuperación, conservación, protección y promoción de la Laguna de Choclococha de Huancavelica.
- g. Ley 30653, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la recuperación, conservación y protección de la Laguna de Patarcocha de Pasco.
- h. Ley 30722, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la recuperación, conservación y protección de las aguas de la cuenca del Río Huallaga.
- i. Ley 30837, Ley que declara de interés nacional la pesca ancestral en Caballito de Totorá; así como la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en Caballito de Totorá y de los Balsares de Huanchaco en el distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad (agosto 2018).<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Ver Ley N° 28296 en el siguiente enlace:

[https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/94/PLAN\\_94\\_LEY%20N%C2%BA%2028296\\_2008.pdf](https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/94/PLAN_94_LEY%20N%C2%BA%2028296_2008.pdf)

<sup>7</sup> Ver Ley N° 29565 en el siguiente enlace:

<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29565.pdf>

<sup>8</sup> Ver Ley N° 29763 en el siguiente enlace: <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-29763.pdf>

<sup>9</sup> Ver Ley 30837 en el siguiente enlace: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-declara-de-interes-nacional-la-pesca-ancestral-en-ca-ley-n-30837-1676947-2/>

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

- j. Ley 30973, Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y puesta en valor del Colegio Real San Felipe de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, bien integrante del Patrimonio Monumental de la Nación.
- k. Ley 31184, Ley que declara de interés nacional la recuperación y puesta en valor del centro histórico de Lima, sus monumentos, ambientes urbano-monumentales e inmuebles de valor monumental, conforme al plan maestro del centro histórico de Lima al 2029 con visión al 2035 y en el marco de los actos conmemorativos del bicentenario de la independencia del Perú.
- l. Ley 31202, ley que declara de interés nacional y necesidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y puesta en valor de los monumentos arqueológicos prehispánicos e históricos de Vilcashuamán, ubicados en la provincia de Vilcashuamán, departamento de Ayacucho, en el marco de los actos conmemorativos por el bicentenario de la independencia del Perú
- m. Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (setiembre 2018).<sup>10</sup>
- n. Decreto Supremo 002-2017-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- o. Decreto Supremo 011-2006-ED, Reglamento de la Ley 28296 (mayo 2006)<sup>11</sup>
- p. Resolución Ministerial 338-2015-MC que aprueba la Directiva 003-2015/MC, Directiva para la Declaratoria de las Manifestaciones de Patrimonio Cultural Inmaterial y de la Obra de Grandes Maestros, Sabios y Creadores como Patrimonio Cultural de la Nación y Declaratoria de Interés Cultural.

<sup>10</sup> Ver Decreto Legislativo N° 1440 en el siguiente enlace:

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-del-sistema-nacional-de-presupuesto-publ-decreto-legislativo-n-1440-1692078-15/>

<sup>11</sup> Ver Decreto Supremo N° 011-2006-ED en el siguiente enlace: <https://derechodelacultura.org/wp-content/uploads/2018/04/PRU-DECRETO-SUPREMO-011-DE-2006-ED.pdf?view=download>



Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

- q. Resolución Directoral Nacional 648/INC de fecha 27 de agosto de 2003, por la cual se declaró como Patrimonio Cultural de la Nación al Caballito de Totorá.
- r. Resolución Viceministerial 066-2013 de fecha 4 de octubre de 2013, por la cual se declaró como Patrimonio Cultural de la Nación al uso tradicional de la totora en el litoral de la costa norte del Perú.
- s. Resolución Viceministerial 005-2013 de fecha 18 de enero de 2013, por la que se declaró como Patrimonio Cultural de la Nación a los Conocimientos y prácticas ancestrales de manejo de la totora desarrollados por el grupo originario Uro, ubicado en el lago Titicaca, región Puno.
- t. Resolución Viceministerial 054-2015 de fecha 23 de abril de 2015, por la que se declaró como Patrimonio Cultural de la Nación a los conocimientos y prácticas relacionados a la cestería en junco y totora en las provincias de Huaura, Huaral y Barranca del departamento de Lima.

#### **4. PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL CONTENIDO LA OBSERVACIÓN FORMULADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Visto el Oficio que contiene las observaciones sobre la Autógrafa se puede identificar las siguientes objeciones:

**4.1. Se observa el artículo 1 de la Autógrafa de Ley porque el Poder Ejecutivo considera que, conforme a la Ley 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, dicho sector tiene como función exclusiva realizar acciones de declaración, generación de catastro, delimitación, actualización catastral, investigación, protección, conservación, puesta en valor, promoción y difusión del Patrimonio Cultural de la Nación, las cuales realiza siguiendo procedimientos técnicos y ha emitido diversas resoluciones ministeriales por las que hacen declaratorias como Patrimonio Cultural de la Nación que involucran al Caballito de Totorá y la pesca en Caballito de Totorá (Resolución Directoral Nacional 648/INC y Resolución Viceministerial 066-2013) y también que involucran a la totora (Resolución Viceministerial 054-2015 y Resolución Viceministerial 005-2013), y están realizando las acciones de protección y conservación de dicho patrimonio cultural.**

Sobre esta observación, la comisión reconoce la labor hecha por el Ministerio de Cultura en las acciones que ha realizado para proteger y preservar el patrimonio

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

material e inmaterial vinculado a la manifestación cultural de los Caballitos de Totorá (en la dimensión relativa a su construcción y uso en la pesca), pero cabe señalar que su función exclusiva señalada en el inciso b) artículo 7 de la Ley 29565, esto es, *"Realizar acciones de declaración, investigación, protección, conservación, puesta en valor, promoción y difusión del Patrimonio Cultural de la Nación"* no tiene la misma naturaleza que la de una norma declarativa dada por el Congreso de la República basada en el "interés nacional".

En efecto, conforme se aprecia de los diversos precedentes legales recientes que existen en nuestro ordenamiento jurídico, la ley declarativa expedida por el Congreso no conlleva **directamente** a declarar un determinado bien material o manifestación inmaterial como *"patrimonio cultural o natural de la Nación"*, hacerlo así sí constituiría una vulneración a las funciones exclusivas del Ministerio de Cultura. La Autógrafa observada se limita a declarar, en su artículo 1, de *"interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora, manifestación cultural inmaterial y eje de la vida social y económica de la población en el litoral de la costa norte del Perú"*.

En el contenido de la Autógrafa observada, no se califica ni desarrolla técnicamente los valores que otorgan a dicho bien la calidad de "patrimonio cultural de la nación", como sí lo haría una resolución o decisión de Ministerio de Cultura<sup>12</sup>, solo expresa una decisión del parlamento en ejercicio de su función al señalar que, por razones de interés nacional, debe declararse la priorización de un determinado tema para su tratamiento por el gobierno nacional o gobiernos descentralizados.

Según nuestro ordenamiento constitucional el Congreso de la República es el sujeto legitimado que da contenido al concepto de "interés nacional" u otros similares como "necesidad pública" o "prioritario interés" en las leyes declaratorias. Esto fue reconocido en el Informe legal 036-2013-JUS/DNAJ, sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas "declaraciones de necesidad pública e interés nacional", cuando concluyeron que *"... solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e*

---

<sup>12</sup> Esta decisión y calificación la podemos apreciar en varias resoluciones ministeriales del Ministerio de Cultura, por ejemplo, la RESOLUCIÓN VICEMINISTERIAL N° 000195-2021-VMPCIC/MC, que resuelve, en su artículo primero "Declarar Patrimonio Cultural de la Nación a veintiséis unidades bibliográficas contenidas en veinticinco volúmenes que pertenecieron al General José de San Martín y fueron donadas para la fundación de la Biblioteca Nacional del Perú, conforme se describe en el anexo que forma parte integrante de la presente resolución".



Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

*interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda.”<sup>13</sup>*

Dichas normas no tienen implicancia, ni afectan la función del sector Cultura cuando realiza un acto administrativo de “declarar” a determinado bien como patrimonio cultural de la nación. Se trata de dos tipos de normas de naturaleza distinta por lo que, a consideración de esta comisión, no hay ninguna vulneración a las funciones exclusivas del Ministerio de Cultura, señaladas en la Ley 29565.

La Autógrafa de Ley observada, como reiteramos, no contiene alguna declaración directa ni vinculante que otorgue una nueva calidad a la actividad de pesca en los Caballito de Totorá, sino que expresa una preocupación del legislador y llama la atención del Estado para que dicha actividad o manifestación cultural tenga tratamiento prioritario, al margen de si la misma ya fue declarada expresamente o no como patrimonio cultural de la nación vía los mecanismos técnicos que exige la normatividad del sector Cultura.

Al respecto existen precedentes legales en nuestro ordenamiento jurídico que contienen la misma estructura legal que hoy objeta el Poder Ejecutivo, que al no haber sido objeto de sentencias de inconstitucionalidad por el organismo competente (Tribunal Constitucional) están vigentes y se constituyen en fuente de derecho que la comisión ha apreciado al realizar el dictamen que dio origen a la Autógrafa observada y que se citan en el marco normativo del presente dictamen.

Por consiguiente, la comisión reitera que no hay vulneración a las funciones exclusivas que ostenta el Ministerio de Cultura y, por ende, tampoco habría contravención al principio de separación de poderes señalado en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

**4.2. El Poder Ejecutivo observa el numeral 2.1 del artículo 2 de la Autógrafa de Ley observada y la única disposición complementaria final de la Autógrafa de Ley porque considera que no corresponde a las competencias del Ministerio de Cultura la responsabilidad conjunta con las entidades mencionadas, dado que sus funciones no se relacionan con la protección de los balsares y el cultivo de la totora. De aceptarse dicha responsabilidad, se establecería la obligación de disponer presupuesto para acciones que no son de su competencia.**

---

<sup>13</sup> Recuperado en:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/853EFCBCE324F6C6052581CC006EE98C/\\$FILE/Informe\\_Legal\\_N%C2%B0\\_036-2013-JUS-DNAJ.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/853EFCBCE324F6C6052581CC006EE98C/$FILE/Informe_Legal_N%C2%B0_036-2013-JUS-DNAJ.pdf)

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

Texto observado de la Autógrafa:

*"2.1 El Gobierno Regional de Lambayeque, en coordinación con el Ministerio del Ambiente a través del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego a través de la Autoridad Nacional del Agua, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de la Producción, la Municipalidad Distrital de Pimentel y la Municipalidad Provincial de Chiclayo, elabora y aprueba un plan de acción para el resguardo de la técnica tradicional de siembra y cosecha de totora y la delimitación de la pesca artesanal en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque".*

(...)

*"ÚNICA. - El Gobierno Regional de Lambayeque, los ministerios del Ambiente, de Desarrollo Agrario y Riego, de Cultura y de la Producción y los gobiernos locales de Chiclayo y Pimentel, respecto de la zona reservada para la pesca artesanal con caballito de totora, dictarán las **normas y acciones pertinentes** para la aplicación e implementación de la presente ley".*

Al respecto, la comisión considera que las acciones y normas por parte de los actores involucrados se supedita a la PERTINENCIA ("**normas y acciones pertinentes**"). Es decir, su actuación se subordina una situación posible pero incierta y no identificada aún y que puede presentarse o no. Por lo tanto, consideramos no hay una relación de obligatoriedad que emana de esta disposición observada ni tampoco responsabilidad de la entidad pública.

Como se señala en la fundamentación del dictamen respectivo, esta disposición y, en general, la estructura del texto de la Autógrafa tiene su precedente en la Ley 30837, *Ley que declara de interés nacional la pesca ancestral en Caballito de Totorá; así como la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en Caballito de Totorá y de los Balsares de Huanchaco en el distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad*, promulgada en agosto de 2018.

Ambas normas tienen similar estructura normativa, así como también en el objeto y acciones de coordinación entre niveles de gobierno y sectores involucrados:

<b>LEY 30837 (agosto 2018)</b>	<b>AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA (febrero 2022)</b>
------------------------------------	--

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

<p><b>LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA PESCA ANCESTRAL EN CABALLITO DE TOTORA; ASÍ COMO LA RECUPERACIÓN, CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA PESCA ANCESTRAL EN CABALLITO DE TOTORA Y DE LOS BALSARES DE HUANCHACO EN EL DISTRITO DE HUANCHACO, PROVINCIA DE TRUJILLO, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto de la Ley</b></p> <p>Declárase de interés nacional la recuperación, protección y conservación de la pesca ancestral en caballito de totora, manifestación cultural inmaterial y eje de la vida social y económica de la población en el litoral de la costa norte del Perú.</p> <p>Declárase de interés nacional la recuperación, conservación y protección de los balsares de Huanchaco, ubicados en el distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad, zonas naturales de cultivo y uso de la totora.</p> <p><b>Artículo 2. Plan de acción para la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y de los balsares de Huanchaco</b></p>	<p><b>LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA RECUPERACIÓN, CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA PESCA ANCESTRAL EN CABALLITO DE TOTORA Y LA CREACIÓN DE BALSARES PARA EL CULTIVO DE TOTORA, EN EL DISTRITO DE PIMENTEL, PROVINCIA DE CHICLAYO, DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE</b></p> <p><b>Artículo 1. Declaración de interés nacional</b></p> <p>Se declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora, manifestación cultural inmaterial y eje de la vida social y económica de la población en el litoral de la costa norte del Perú, así como la creación de balsares para el cultivo de totora en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.</p> <p><b>Artículo 2. Plan de acción para la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y de los balsares para el cultivo de totora en el distrito de Pimentel</b></p>
---	--

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

<p>2.1 El Gobierno Regional de La Libertad en coordinación con el Ministerio del Ambiente a través del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNANP), el Ministerio de Agricultura y Riego a través de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Ministerio de Cultura, y el Ministerio de la Producción y los gobiernos locales de Trujillo y Huanchaco, elaboran y aprueban un plan de acción para resguardo de la técnica tradicional de siembra y cosecha de la totora; y la delimitación de la pesca artesanal, en el distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad.</p> <p>2.2 El referido plan de acción se elabora y aprueba, conforme a las funciones, competencias y marco presupuestal de las entidades señaladas en el numeral 2.1, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.</p> <p><b>Artículo 3. Informe del Gobierno Regional de La Libertad</b> El Gobierno Regional de La Libertad informará anualmente, o cuando se le requiera a la comisión ordinaria del Congreso de la República según su</p>	<p>2.1 El Gobierno Regional de Lambayeque, en coordinación con el Ministerio del Ambiente a través del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego a través de la Autoridad Nacional del Agua, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de la Producción, la Municipalidad Distrital de Pimentel y la Municipalidad Provincial de Chiclayo, elabora y aprueba un plan de acción para el resguardo de la técnica tradicional de siembra y cosecha de totora y la delimitación de la pesca artesanal en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.</p> <p>2.2 El plan de acción se elabora y aprueba conforme a las funciones, competencias y marco presupuestal de las entidades señaladas en el numeral 2.1 sin demandar recursos adicionales al tesoro público.</p> <p>2.3 El Gobierno Regional de Lambayeque y la Municipalidad Distrital de Pimentel, en el marco de sus competencias, promueven la otorgación de predios en el distrito de Pimentel destinados a la creación de los balsares para la siembra y cosecha de totora.</p> <p><b>Artículo 3. Cláusula de evaluación</b> El Gobierno Regional de Lambayeque y la Municipalidad Distrital de Pimentel informan anualmente, o cuando se les</p>
--	--

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

<p>competencia, sobre el cumplimiento de la presente ley.</p> <p><b>DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL</b></p> <p><b>ÚNICA. Implementación de la Ley</b> El Gobierno Regional de La Libertad, los ministerios del Ambiente, de Agricultura y Riego, de Cultura y de la Producción y los gobiernos locales de Trujillo y Huanchaco, respecto de la zona reservada para la pesca artesanal con caballito de totora, dictarán las normas y acciones pertinentes para la aplicación e implementación de la presente ley.</p>	<p>requiera, a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República sobre el cumplimiento de la presente ley.</p> <p><b>DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL</b></p> <p><b>UNICA. Implementación de la ley</b> El Gobierno Regional de Lambayeque, los ministerios del Ambiente, de Desarrollo Agrario y Riego, de Cultura y de la Producción y los gobiernos locales de Chiclayo y Pimentel, respecto de la zona reservada para la pesca artesanal con caballito de totora, dictarán las normas y acciones pertinentes para la aplicación e implementación de la presente ley.</p>
--	---

En concordancia con la naturaleza declarativa de estas normas (Ley 30837 y Autógrafa observada) señaladas en el artículo 1 de sus textos, consideramos que las disposiciones adicionales no contienen tampoco obligatoriedad ni responsabilidad funcional de los sectores, sino que deben ser apreciadas bajo los principios de subsidiariedad y coordinación señalados en la Ley 27783, y en la parte pertinente de la Constitución Política sobre descentralización.

La Ley 30837 y la Autógrafa otorgan a los gobiernos regionales y locales mayor participación en la protección de sus manifestaciones culturales a fin de elaborar un Plan de Acción **“en coordinación”** con los sectores del gobierno nacional involucrados.

Esto permite mayor involucramiento de los gobiernos descentralizados sin afectación a las competencias del gobierno nacional, y refuerza el asesoramiento



Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

técnico que sus sectores deben otorgar a dichos gobiernos, mediante acciones complementarias como las dispuestas en las normas señaladas<sup>14</sup>.

La lectura de ambos textos permite apreciar que la Ley 30837 también incluyó al Ministerio de Cultura a fin de que realice las acciones o dicte las normas PERTINENTES *"respecto de la zona reservada para la pesca artesanal con caballito de totora"*. La Autógrafa de dicha ley no fue objeto de observación por el Poder Ejecutivo, fue promulgada por el Congreso de la República al término del plazo legal sin pronunciamiento por parte del presidente de la República (primer párrafo, Art. 108 Constitución Política<sup>15</sup>).

Considerando este precedente, así como el sentido de la disposición complementaria final, el Ministerio de Cultura, dentro de la zona reservada para la pesca artesanal con caballito de totora, realizará una actividad complementaria y sujeta a la pertinencia de las condiciones que se presenten de acuerdo al contexto. La observación no resulta atendible.

Sin embargo, en el texto del numeral 2.1, artículo 2, de la Autógrafa observada, para evitar confusiones entre las competencias de las entidades públicas involucradas y las materias o acciones a realizar, esto es: (i) resguardo de la técnica tradicional de siembra y cosecha de totora y (ii) delimitación de la pesca artesanal en el distrito de Pimentel; y considerando la recomendación del Ministerio de Cultura de INCLUIR a la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) en la elaboración del Plan de Acción, la comisión propone modificar dicho numeral con el siguiente texto:

*"2.1 El Gobierno Regional de Lambayeque, en coordinación con el Ministerio del Ambiente a través del Servicio Nacional de Áreas Protegidas; el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a través de la Autoridad Nacional del Agua y el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR); el Ministerio de Cultura; el Ministerio de la Producción; la Municipalidad Distrital de Pimentel y la Municipalidad Provincial de Chiclayo, elabora y*

<sup>14</sup> Esto permitió, por ejemplo, que el 12 de abril de 2019 el Gobierno regional de La Libertad inicie el proceso de implementación de Ley N° 30837. Recuperado en: <http://www.regionlalibertad.gob.pe/noticias/regionales/10633-se-inicio-proceso-de-implementacion-de-ley-n-30837-que-declara-de-interes-nacional-la-pesca-en-caballito-de-totora>

<sup>15</sup> Artículo 108°.- La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

*aprueba un plan de acción para el resguardo de la técnica tradicional de siembra y cosecha de totora y la delimitación de la pesca artesanal en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque".*

Cabe mencionar que el encargado de elaborar y aprobar el Plan de Acción es el Gobierno Regional de Lambayeque. La participación de los sectores y organismos se realiza a nivel de coordinación, más no hay en la norma propuesta una obligatoriedad o responsabilidad de dichos entes, y esa coordinación la hará el gobierno regional con cada sector y organismo conforme a sus competencias y funciones.

Asimismo, el numeral 2.2 del artículo 2 de la Autógrafa de Ley ya contempla que el plan de acción se elabora y aprueba conforme a las funciones, competencias y marco presupuestal de las entidades participantes **"sin demandar recursos adicionales al tesoro público"**, supuesto normativo que también está en la Ley 30837 citada como precedente para el presente caso.

Sobre la incorporación de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) su participación debe enmarcarse en las competencias señaladas mediante Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que tiene al Serfor como ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (Sinafor). Como parte de dichas competencias se deben realizar acciones para preservar y mantener el uso o aprovechamiento del recurso totora, señalando ya ha realizado capacitaciones a la población en el aprovechamiento sostenible de recursos forestales no maderables como la totora hinea, totora balsa<sup>16</sup> y totora (Scirpus sp.).<sup>17</sup>

Se mantiene la presencia del Ministerio de la Producción, en tanto, uno de los objetivos del Plan de Acción que elabore el Gobierno Regional de Lambayeque es la delimitación de la pesca artesanal en el distrito de Pimentel, que recae en la competencia de *"proponer y supervisar la normatividad de alcance nacional para el desarrollo de las actividades pesqueras artesanales, orientada al ordenamiento y aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos y del medio acuático"* (Decreto Supremo 002-2017-PRODUCE)

<sup>16</sup> Recuperado en: <https://andina.pe/agencia/noticia-serfor-capacito-a-productores-forestales-huaura-manejo-recursos-no-maderables-876925.aspx>

<sup>17</sup> Recuperado en: <https://www.gob.pe/institucion/serfor/noticias/303456-aprovechamiento-sostenible-de-totora-carrizo-y-sanky-son-alternativas-economicas-para-pobladores-de-ica>

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

**4.3. La Autógrafa de Ley, no detalla las acciones que deberán cumplir los Pliegos involucrados para su implementación, además no contiene una evaluación presupuestal sobre la implicancia de la elaboración y aprobación del Plan de acción, y la promoción de predios, ni contiene un análisis presupuestal del costo total de las mismas; por lo tanto, podría generar una demanda de recursos adicionales al erario nacional. Se contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece que: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)”.**

Esta observación guarda relación con las objeciones planteadas en el acápite 4.1 sobre las cuales hemos señalado que la Autógrafa contiene una norma de naturaleza declarativa, que fomenta la coordinación entre el Gobierno Regional de Lambayeque, la Municipalidad distrital de Pimentel y provincial de Chiclayo, con los diversos sectores y organismos relacionados a la protección del patrimonio inmaterial de la actividad de pesca en Caballitos de Totorá, así como la protección del recurso natural de la totora en su aprovechamiento sostenible. A ello corresponde agregar que dicha autógrafa establece en una cláusula de salvaguarda presupuestal al establecer que el denominado plan de acción, para el cual se efectuará la coordinación, se realiza en el marco funcional y presupuestal de cada Pliego, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Por lo expuesto y considerando que se ha aceptado la recomendación del Poder Ejecutivo a fin de incluir a la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), dentro de las entidades y organismos públicos nacionales que, en coordinarán con el Gobierno Regional de Lambayeque e insistido en el resto del contenido que forma parte de la Autógrafa, según lo establecido en el Acuerdo del Consejo Directivo 80-2003-2004/CONSEJO-CR *“Se configura la insistencia cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados”.*

## **5. CONCLUSIÓN**

De conformidad a lo establecido en el artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y en el Acuerdo de Consejo Directivo 80-2003-2004/CONSEJO-CR, del 16 de setiembre de 2003, la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas recomienda aprobar la **INSISTENCIA** en la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

en Caballito de Totorá y la creación de Balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque (Proyecto de Ley 4/2021-CR), aprobada por el Pleno del Congreso de la República el 21 de enero de 2022, con el siguiente texto:

**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA RECUPERACIÓN, CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA PESCA ANCESTRAL EN CABALLITO DE TOTORA Y LA CREACIÓN DE BALSARES PARA EL CULTIVO DE TOTORA, EN EL DISTRITO DE PIMENTEL, PROVINCIA DE CHICLAYO, DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE**

**Artículo 1. Declaración de interés nacional**

Se declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora, manifestación cultural inmaterial y eje de la vida social y económica de la población en el litoral de la costa norte del Perú, así como la creación de balsares para el cultivo de totora en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

**Artículo 2. Plan de acción para la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y de los balsares para el cultivo de totora en el distrito de Pimentel**

2.1 El Gobierno Regional de Lambayeque, en coordinación con el Ministerio del Ambiente a través del Servicio Nacional de Áreas Protegidas, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego a través de la Autoridad Nacional del Agua y el **Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)**, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de la Producción, la Municipalidad Distrital de Pimentel y la Municipalidad Provincial de Chiclayo, elabora y aprueba un plan de acción para el resguardo de la técnica tradicional de siembra y cosecha de totora y la delimitación de la pesca artesanal en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

2.2 El plan de acción se elabora y aprueba conforme a las funciones, competencias y marco presupuestal de las entidades señaladas en el numeral 2.1 sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

2.3 El Gobierno Regional de Lambayeque y la Municipalidad Distrital de Pimentel, en el marco de sus competencias, promueven la otorgación de predios en el distrito de Pimentel destinados a la creación de los balsares para la siembra y cosecha de totora.

Predictamen en insistencia recaído en la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y la creación de balsares para el cultivo de Totorá, en el distrito de Pimentel, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.

### **Artículo 3. Cláusula de evaluación**

El Gobierno Regional de Lambayeque y la Municipalidad Distrital de Pimentel informan anualmente, o cuando se les requiera, a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República sobre el cumplimiento de la presente ley.

### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

#### **ÚNICA. Implementación de la ley**

El Gobierno Regional de Lambayeque, los ministerios del Ambiente, de Desarrollo Agrario y Riego, de Cultura, de la Producción y los gobiernos locales de Chiclayo y Pimentel, respecto de la zona reservada para la pesca artesanal con caballito de totora, dictarán las normas y acciones pertinentes para la aplicación e implementación de la presente ley.

Dese cuenta  
Sala de Comisión  
Lima, 7 de marzo de 2022