

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1572, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, a fin de fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Décima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 29 de mayo de 2024, con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides¹, Gonzales Delgado², Aguinaga Recuenco³, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, y Tacuri Valdivia.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1572, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, a fin de fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de octubre de 2023.

Mediante el Oficio N° 311-2023-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1572. Así, dicho documento se presentó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 4 de octubre de 2023, siendo derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

1 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

2 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

3 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Finalmente, mediante el Oficio N° 0265-2023-2024/CCR-CR, de fecha 6 de octubre de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de esta subcomisión la relación de normas sujetas a control constitucional, cuyos informes respectivos estaban pendientes de elaboración, entre los que se encontraba el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO.

El Decreto Legislativo 1572 tiene por objeto, según su artículo 1, modificar varios artículos de la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario. Se cambia del nombre del "Seguro Agropecuario" que contiene la Ley 29148, por el de "Seguro Agrario".

En su artículo 2, la mencionada norma señala que su finalidad es fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario - FOGASA, en favor de las y los productores agrarios, afectados como consecuencia de eventos naturales, climáticos, biológicos u otras situaciones excepcionales que hayan impactado o impacten negativamente sobre su actividad agraria.

En tal sentido, en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1572, se realizan las modificaciones a los artículos 2, 3, al literal d) del artículo 4 y al artículo 6 de la Ley 29148.

En cuanto a la modificación al artículo 2, referido a la finalidad del Fondo, se incorpora el literal c), a efectos de considerar dentro de dicha finalidad, brindar subvenciones económicas, hasta por un monto máximo de diez millones de Soles (S/ 10 000 000,00) mediante compensaciones directas a los pequeños productores agrarios, afectados con pérdida total de sus cultivos o crianzas, siempre que no hayan sido indemnizados por los mecanismos de aseguramiento con los que cuenta el FOGASA.

Respecto a la modificación al artículo 3, "Características del Fondo", esta consiste en agregar seis numerales, donde se detallan las actividades cuyos gastos serán cubiertos por el Fondo, entre ellos, la administración de los fideicomisos; pagos de estudios relacionados con los seguros agrarios; las subvenciones económicas a los pequeños productores agrarios.

La modificación al literal d) del artículo 4, es para incluir dentro de las funciones del Consejo Directivo, la aprobación de los gastos operativos vinculados al

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

funcionamiento, capacitación, mejoras e innovaciones de los seguros agrarios financiados por el FOGASA y aprobar las subvenciones económicas dirigidas a los pequeños productores agrarios antes mencionados.

Sobre la modificación al artículo 6, se actualiza el nombre del seguro (Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro **Agrario**⁴) y del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego⁵ y se precisan los porcentajes de los gastos señalados en el artículo 3 que serán cubiertos por el Fondo.

En su artículo 4, el Decreto Legislativo 1572 señala que la implementación de lo dispuesto en dicha norma se financia con los recursos que menciona el artículo 7 de la Ley 29148⁶, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público; y en el artículo 5 dispone que el decreto legislativo debe ser refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y la Ministra de Desarrollo Agrario y Riego.

Asimismo, la norma bajo análisis contiene dos disposiciones complementarias:

- La Primera, contiene una medida urgente y prioritaria para mitigar el Fenómeno El Niño en el sector agrario y de riego, autorizando el incremento del importe de la póliza contratada en aquellos departamentos que han tenido una reducción de áreas aseguradas mayores al 30% respecto a la Campaña 2022-2023 del Seguro Agrícola Catastrófico – SAC, para ampliar la cobertura de áreas aseguradas.
- La Segunda, dispone que el Ministro de Desarrollo Agrario y Riego y el Ministro de Economía y Finanzas dictan las normas reglamentarias pertinentes para la aplicación del artículo 2 del decreto legislativo bajo análisis, dentro del plazo de 30 días calendario contado a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial.

⁴ Figuraba como Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro **Agropecuario**

⁵ Figuraba como "Ministerio de Agricultura"

⁶ Artículo 7.- Recursos del Fondo. El Fondo está constituido por los siguientes recursos:

a) Los recursos autorizados por la Ley N° 28939 y sus modificatorias;
b) los aportes que realicen los gobiernos regionales y locales de acuerdo a su normatividad;
c) donaciones y aportes privados;
d) recursos de cooperación técnica no reembolsable;
e) intereses que generen los recursos del Fondo desde la aprobación de la Ley N° 28939;
f) créditos presupuestales que se aprueben en las Leyes Anuales de Presupuesto;
g) otros dispuestos por norma expresa.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo "(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley".⁷

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que

"[e]n la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría."⁸

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo⁹ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.¹⁰

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas¹¹. Esto es así porque

⁷ López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

⁸ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

⁹ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

¹⁰ Donayre Pasquel, Patricia. Los decretos legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú: Lima, 2001, p.140.

¹¹ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA
IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL
FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL
SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL
FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL
SEGURO AGRARIO

"(...) al ser la delegación el resultado de una coparticipación en la elaboración de la norma delegada, el nivel de ley que adquiere el decreto —que le permite ubicarse en la jerarquía de fuentes en el mismo nivel que las otras leyes— lo obtiene precisamente por esa disposición constitucional que atiende a la naturaleza del órgano del cual proviene la delegación."¹²

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que "los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones".¹³ De ello se sigue que los operadores jurídicos "(...) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...)"¹⁴

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas "en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución"¹⁵, mientras que las potestades discrecionales son las que "permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad."¹⁶

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias

¹² Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

¹³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

¹⁴ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

¹⁵ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

¹⁶ Ídem.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹⁷, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario "(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal."¹⁸

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹⁹

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos.

El ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles y cuáles no son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.²⁰

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).²¹

¹⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹⁸ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹⁹ Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	- Reforma constitucional - Aprobación de tratados internacionales - Leyes orgánicas - Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.²² En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

²² López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 23 de setiembre de 2023.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1572

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 90.

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros".

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial "El Peruano", que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de él al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1572 fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el martes 3 de octubre de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el miércoles 4 de octubre del mismo año mediante el Oficio N° 311-2023-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal, cual es la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la referida Ley 31880, publicada el 23 de setiembre de 2023 en el diario oficial *El Peruano*, concede el plazo de 90 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1572 fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de octubre de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.²³ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1572 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

²³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa (90) días calendario, en cuatro ámbitos: seguridad ciudadana; gestión del riesgo de desastres; infraestructura social y calidad de proyectos; y, fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio.

Estos ámbitos mencionados y sus correspondientes autorizaciones se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Cuadro que describe las materias delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31880 (Ley autoritativa)

MATERIAS DELEGADAS	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS	LÍMITES A LAS AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
2.1 En materia de seguridad ciudadana	2.1.1 Seguridad ciudadana	a) Actualizar la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y el Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior; así como la normativa y medidas en materia de seguridad ciudadana, con especial énfasis en la capacitación, entrenamiento y medidas destinadas a resguardar el adecuado uso de los medios de defensa por parte del serenazgo municipal, bajo un enfoque de respeto a los derechos fundamentales de las personas; la normativa y medidas en materia de prevención de la violencia y el delito; y en materia de organización, gestión de la información, planificación, intervención y articulación de los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec). b) Fortalecer las medidas de atención frente a casos de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar; y agilizar el proceso de atención, difusión y búsqueda frente a casos de desaparición de personas, principalmente en el marco de lo dispuesto en el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957; en la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y en el Decreto

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

		Legislativo 1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad. c) Autorizar el uso de recursos de canon y sobrecanon para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana sin afectar la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales; habilitar la disposición de recursos y gastos de inversión en materia de seguridad ciudadana, infraestructura y equipamiento policial por parte de los gobiernos regionales y gobiernos locales sin afectar sus respectivas autonomías; y, en el marco jurídico de la Ley 30356, Ley que fortalece la transparencia y el control en los convenios de administración de recursos con organizaciones internacionales, autorizar la celebración de convenios de administración de recursos con organismos internacionales, así como adendas a convenios de administración de recursos vigentes, respecto de los proyectos de inversión con núms. 2256359, 2235054 y 2235055, según corresponda, para el destino de recursos y la continuidad de la ejecución de convenios vigentes, en beneficio de la formación, salud y fortalecimiento de la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú. d) Establecer modificaciones al marco normativo referido a la prevención, combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles, recuperación de bienes perdidos y delitos conexos, con principal incidencia en el Decreto Legislativo 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana; el Decreto Legislativo 1215, Decreto Legislativo que brinda facilidades a los ciudadanos para la recuperación de bienes perdidos o sustraídos de su posesión por la ejecución de diversos delitos, y en el Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo 635. e) Promover la renovación del parque automotor con relación a chatarreo obligatorio dentro de un procedimiento de ejecución coactiva; la reducción de plazo de inicio del proceso para la declaración de abandono de vehículos en un procedimiento administrativo sancionador; y facilitar el chatarreo de vehículos con características registrables imposibles de identificar.
--	--	---

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

		f) Fortalecer la Red de Protección al Turista a nivel nacional mediante la modificación de la Ley 29408, Ley General de Turismo, estableciendo disposiciones para la conformación de las Redes Regionales de Protección al Turista, optimizando de esa manera las intervenciones de la Red de Protección al Turista, y mejorando el acceso a la información, comunicación y planificación articulada con las entidades vinculadas.
	2.1.2 Prevención y atención de emergencias y urgencias; y garantía, mantenimiento y restablecimiento del orden	a) Modificar el Decreto Legislativo 1260, Decreto Legislativo que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, con la finalidad de contribuir al cumplimiento de las funciones del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú frente a la prevención y atención de incendios, sin que ello implique una enajenación de bienes inmuebles de propiedad del Estado. b) Establecer el marco normativo para la implementación, operación y mantenimiento de la central única de emergencias, urgencias e información, a través de un número único, que regule su interconexión con los sistemas de geolocalización, su funcionamiento y financiamiento, así como medidas para el traslado de la administración y funciones de las entidades involucradas. c) Modificar el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, en materia de delitos contra la seguridad y tranquilidad pública, sin criminalizar las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento, así como el derecho de reunirse pacíficamente sin armas u otros derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú.
	2.1.3 Lucha contra la delincuencia y crimen organizado	a) Modificar el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957, con la finalidad de optimizar el marco legal que regula la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, salvaguardando las atribuciones que la Constitución Política del Perú otorga a cada institución de conformidad con lo dispuesto en sus artículos 159, numeral 4, y 166.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

		b) Fortalecer la lucha contra la extorsión, la estafa, el fraude y otros delitos a través de la aprobación de medidas y normas modificatorias al marco normativo, con la intención de prevenir y hacer frente a la ciberdelincuencia, en irrestricto respeto de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política del Perú y los principios de igualdad ante la ley, razonabilidad y proporcionalidad. c) Actualizar el marco normativo sobre crimen organizado, tráfico ilícito de drogas, control e investigación de insumos químicos y delitos conexos, principalmente lo regulado en la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, incorporando delitos aduaneros, delitos relacionados con la pesca ilegal y delitos contra los derechos intelectuales; en el Decreto Legislativo 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas; y en el Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; así como la normativa de la materia, a fin de reforzar la articulación entre las autoridades competentes, la prevención y las acciones de control e investigación. Dicha facultad no comprende la penalización de actividades vinculadas a la minería. d) Establecer un marco normativo para promover el deshacinamiento penitenciario; y modificar normas del Código Penal y del marco administrativo sancionador de funcionarios del INPE.
	2.1.4 Bienestar, formación, carrera, régimen disciplinario, lucha contra la corrupción y capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú	a) Modificar el Decreto Legislativo 1174, Ley del Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú, a efectos de reconfigurar la estructura y funciones de los órganos de Saludpol e incorporar condiciones de experiencia y especialidad para sus órganos de administración. Modificar el Decreto Legislativo 1175, Ley del Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú, para adecuar las funciones del órgano de gestión conforme a las desplegadas por la Dirección de Sanidad Policial; y gestionar la intervención de Saludpol en la evaluación médica anual y telemedicina, para mejorar la calidad de respuesta de las entidades prestadoras de salud. Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de reconfigurar las funciones de orientación, coordinación,

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

		presentación de propuestas de mejoras y supervisión de la gestión de los servicios de salud del Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú. b) Modificar el Decreto Legislativo 1318, Decreto Legislativo que regula la formación profesional de la Policía Nacional del Perú, a fin de garantizar un desarrollo de competencias y una visión de mejora continua y de calidad para la formación policial, sin que esto implique una reducción o flexibilización del rigor académico o del tiempo cronológico de formación en las unidades académicas de pregrado. Modificar el Decreto Legislativo 1149, Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú, para consolidar la línea de carrera policial y el proceso de ascenso, sobre la base de criterios objetivos de evaluación; así como crear la reserva policial como fuerza de apoyo. c) Modificar la Ley 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, a efectos de fortalecer la disciplina policial mediante la aplicación oportuna y eficaz de sanciones al personal policial y lograr mayor celeridad y simplicidad en el ejercicio de la función administrativa disciplinaria. d) Modificar el Decreto Legislativo 1219, Decreto Legislativo de fortalecimiento de la función criminalística policial, a través de la introducción de mejoras al sistema criminalístico policial, con la finalidad de establecer medidas para fortalecer la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú, contribuir con la investigación criminal, la administración de justicia y mejorar la prestación de servicios al ciudadano.
	2.1.5 Control migratorio	Fortalecer el marco normativo en materia migratoria, con especial incidencia en las siguientes normas: a) Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, a efectos de fortalecer sus funciones, destinadas a salvaguardar la seguridad nacional y facilitar una movilidad internacional segura y ordenada, reduciendo riesgos en el orden interno y en la seguridad nacional. b) Decreto Legislativo 635, Código Penal, con la finalidad de fortalecer las intervenciones policiales en flagrancia, introducir la tipificación de reingresos

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

		clandestinos o sin controles migratorios.
		c) Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal, a fin de ampliar el plazo para la plena identificación del extranjero hasta por doce horas. Todas las modificaciones introducidas deben garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas y las garantías del debido proceso.
	2.1.6 Organización y funciones de los integrantes del sector interior	a) Modificar la normativa de estructura y funciones de los integrantes del sector Interior para fortalecer la capacidad operativa y la prestación de servicios, a través de las siguientes medidas: 1) Establecer un sistema integrado de información estadística del sector Interior. 2) Fortalecer el trabajo articulado entre el Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú y el Régimen de Salud Policial, para mejorar la atención de la salud del personal policial y sus beneficiarios. b) Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, a fin de fortalecer principalmente su estructura y funciones para lograr su consolidación como una institución del Estado, con ámbitos de intervención definidos.
2.2 En materia de gestión del riesgo de desastres		a) Fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) mediante la modificación de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), mediante medidas orientadas a la inclusión de principios y precisiones para la eficiencia de los planes de gestión, así como para la gestión institucional de los actores y procesos del sistema, del procedimiento y certificación de competencias técnicas de los profesionales, del cumplimiento de los lineamientos del ente rector en la integración con otras políticas transversales, de la articulación de diferentes emergencias, como la sanitaria y la ambiental, entre otras, y respecto de infracciones y sanciones a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector del Sinagerd. b) Establecer medidas para agilizar las contrataciones públicas mediante la modificación de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, a fin de optimizar sus disposiciones para dinamizar la reactivación de las obras paralizadas y facultar a las entidades para convocar el procedimiento especial de selección contenido en el Anexo de la citada ley hasta el 31 de diciembre de 2024. Asimismo, dictar

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

	disposiciones para establecer objetos a ser homologados de manera obligatoria por los ministerios respectivos, a fin de contribuir a que las entidades puedan lograr un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos, obteniendo las mejores condiciones entre calidad, precio y oportunidad. Las facultades contenidas en este literal son otorgadas de manera excepcional en el marco de la adopción de medidas prioritarias y urgentes para la mitigación del fenómeno de El Niño en progreso. c) Modificar los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas de urgencia para mitigación y respuesta ante emergencias y desastres. d) Fortalecer el seguro agrario de acuerdo con las siguientes consideraciones: 1) Establecer medidas especiales para que los créditos del sector Agrario otorgados con recursos públicos o con respaldo financiero a través de recursos públicos cuenten con un seguro agrario cofinanciado por el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (Fogasa). Estas medidas no comprenden la modificación de la Ley 29946, Ley del Contrato de Seguro, ni la reducción de los derechos que la Ley reconoce a los asegurados y beneficiarios de dicho seguro. 2) Modificar la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, para ampliar la finalidad de dicho fondo, otorgando subvenciones económicas a los pequeños productores agrarios a través de seguros y compensaciones directas hasta por un monto máximo de diez millones y 00/100 soles (S/ 10 000 000,00) de los saldos disponibles del Fogasa. 3) Modificar el artículo 6 de la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, con la finalidad de que, a propuesta de la Secretaría Técnica, el Consejo Directivo pueda aprobar gastos operativos no mayores al uno por ciento (1 %) de los recursos del Fondo, vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovación de los seguros agrarios financiados por el Fogasa. e) Establecer disposiciones para la sostenibilidad de las inversiones en materia de infraestructura natural y regular la gestión ante el riesgo de desastres, mediante la modificación de la Ley 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores, para que las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) ejecuten sus inversiones en infraestructura natural mediante la modalidad de núcleos ejecutores.
--	---

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

	Las facultades otorgadas en el presente numeral en materia de gestión de riesgos de desastres comprenden además la adopción de medidas prioritarias y urgentes para la mitigación del fenómeno de El Niño en progreso, en cuanto corresponda.
2.3. En materia de infraestructura social y calidad de proyectos	a) Establecer medidas para promover la innovación tecnológica y la reducción de la brecha de acceso a los servicios de telecomunicaciones a fin de que las entidades de este sector implementen mecanismos diferenciados de regulación para flexibilizar el marco regulatorio, otorgar exenciones regulatorias para proyectos de modelos de negocio innovadores y permitir el despliegue de infraestructura o de servicios de comunicaciones que contribuyan a disminuir la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios de comunicaciones en áreas rurales y de preferente interés social. Asimismo, establecer para optimizar el aprovechamiento de los proyectos regionales de banda ancha, habilitando la explotación de las redes de transporte que únicamente presten el servicio portador para el funcionamiento de las redes de acceso de dichos proyectos, e incrementando las velocidades para el acceso a internet de banda ancha en las instituciones públicas. b) Modificar el Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, para fortalecer las competencias y funciones de las entidades del sector, la prestación del servicio de saneamiento a nivel nacional, a los prestadores de servicios en la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, sus capacidades institucionales, operativas y financieras; promocionar e incentivar la comercialización de los productos generados de los servicios de saneamiento; permitir la utilización de su infraestructura para prestar servicios públicos y regular la estructura del mercado del servicio de saneamiento, estableciendo competencias, funciones e incentivos para la integración de prestadores. Asimismo, dictar medidas para la regularización del derecho de propiedad, de las características físicas de los predios urbanos, de habilitaciones urbanas y de edificaciones, las que no deben vulnerar el derecho de propiedad ni afectar la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales. c) Modificar la Ley 31015 —Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores—, con la finalidad de cerrar las brechas en cobertura de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, para permitir en forma excepcional al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), a través del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), ejecutar proyectos de inversión en los servicios de saneamiento, mediante la modalidad de núcleos ejecutores hasta el 31 de diciembre de 2026, por un monto máximo de cuatro millones quinientos mil soles (S/ 4 500 000,00), empleando opciones tecnológicas consideradas en la normativa técnica sectorial del MVCS, emitidas mediante resolución ministerial.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

	d) Crear una entidad que brinde asistencia técnica para la calidad de proyectos de inversión de gobiernos regionales y gobiernos locales. e) Gestionar las intervenciones en la infraestructura de juegos deportivos a cargo del Proyecto Especial Legado, de acuerdo con las siguientes consideraciones: 1) Las intervenciones deben observar la normativa laboral que resulte aplicable, sin exceptuar o exonerarse de la aplicación de la normativa sobre regímenes laborales. 2) Las autorizaciones y contrataciones necesarias para las intervenciones no deben encontrarse exentas de lo dispuesto en el Sistema Nacional de Control, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú. f) Legislar en el marco de la promoción del uso seguro y responsable de las tecnologías digitales por niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con las siguientes consideraciones: 1) La modificación de la Ley 30096, Ley de delitos informáticos, se encuentra delimitada a la precisión de los delitos de grooming, fraude informático y suplantación de identidad. 2) Las modificaciones de la Ley 30096, Ley de delitos informáticos, y del Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal, en cuanto a la figura del agente encubierto, se limitan a la mención expresa de la posibilidad de su actuación en entornos digitales, así como al deber de coordinación con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital en la elaboración de protocolos referidos a dicha actuación. 3) La modificación del Decreto Legislativo 1267 se limita a incorporar el deber de coordinación con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital en la elaboración de protocolos referidos al empleo de sistemas tecnológicos y registros previstos en el artículo 43 de dicha norma. La facultad delegada en el literal f) no comprende la modificación de normas distintas a las señaladas en sus numerales 1), 2) y 3). g) Crear un fideicomiso de titulación para el desarrollo del transporte y movilidad urbana en Lima y Callao, así como otras medidas relacionadas para mejorar la ejecución de proyectos. Dichas medidas no comprenden la ampliación del uso del Fondo de Compensación Regional (Foncor) ni la modificación de la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado. h) Modificar la Ley 31015 —Ley que autoriza la ejecución de intervenciones
--	--

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

	en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores— para que se autorice en forma excepcional al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a través del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) llevar a cabo proyectos de inversión e inversiones de optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición respecto de centros poblados rurales y rurales dispersos que cuenten con una población menor o igual a dos mil habitantes y que se ubiquen en distritos con pobreza monetaria mayor o igual al 40 %, con exclusión del supuesto previsto en el literal c) del párrafo 2.3 del artículo 2 de la presente ley. Asimismo, fortalecer el Sistema Nacional de Focalización (Sinafo), mediante la creación del Organismo Técnico Especializado de Focalización e Información Social (OFIS).
2.4. En materia de fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio	

A partir del texto de la mencionada Ley 31880 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1572 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

Así, tal como lo mencionamos *ut supra*, el artículo 1 del Decreto Legislativo 1572 señala que este tiene por objeto modificar el artículo 2, el artículo 3, el literal d) del artículo 4, y el artículo 6, de la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, a fin de fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario.

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31880 se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el literal d) del numeral 2.2 del artículo 2, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas
(...)
2.2. En materia de gestión del riesgo de desastres
(...)

d) Fortalecer el seguro agrario de acuerdo con las siguientes consideraciones:

1) Establecer medidas especiales para que los créditos del sector Agrario otorgados con recursos públicos o con respaldo financiero a través de recursos públicos cuenten con un seguro agrario cofinanciado por el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Agropecuario (Fogasa). Estas medidas no comprenden la modificación de la Ley 29946, Ley del Contrato de Seguro, ni la reducción de los derechos que la Ley reconoce a los asegurados y beneficiarios de dicho seguro.

2) Modificar la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, para ampliar la finalidad de dicho fondo, otorgando subvenciones económicas a los pequeños productores agrarios a través de seguros y compensaciones directas hasta por un monto máximo de diez millones y 00/100 soles (S/ 10 000 000,00) de los saldos disponibles del Fogasa.

3) Modificar el artículo 6 de la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, con la finalidad de que, a propuesta de la Secretaría Técnica, el Consejo Directivo pueda aprobar gastos operativos no mayores al uno por ciento (1 %) de los recursos del Fondo, vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovación de los seguros agrarios financiados por el Fogasa.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1572 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación:

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, debe encontrarse dentro de la orientación política asumida por

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas.²⁴

Sin embargo, si bien este control es de carácter formal, puede convertirse en un control de contenido si se advierte que el órgano objeto de control hubiera incurrido en alguna inconstitucionalidad y deba rectificarse su medida.

Habiendo explicado los alcances del presente control, corresponde analizar si el Decreto Legislativo 1572 observa los mencionados requisitos.

b.1) Antecedentes y problemática identificada

En la exposición de motivos del decreto legislativo bajo análisis, se explica la problemática por la que atraviesa el sector agrario en el Perú.

Se indica que el sector agrario es uno de los sectores más importantes para la economía y la seguridad alimentaria en nuestro país, pues representa el 7.5% del PBI, el 25% del empleo y el 10% de las exportaciones, pero que también es uno de los sectores más vulnerables y expuestos a los efectos del cambio climático y a la ocurrencia de eventos naturales adversos.

En efecto, refiere que de acuerdo a la información elaborada por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), entre los años 2003 y 2012 se registraron 32,000 emergencias por desastres en el país, que afectaron a más de diez millones de personas y causaron pérdidas por más de doce mil millones de soles.²⁵ Entre los desastres más devastadores de los últimos años, mencionan el Fenómeno El Niño Costero de 2017 y el Ciclón Yaku de 2021.

Las pérdidas que ocasionan estos eventos adversos no solo repercuten en los productores directamente afectados, sino que también repercuten indirectamente como un costo social y económico para el Estado, generando mayor impacto entre los agricultores de escasos recursos de la agricultura familiar, que se caracterizan por su bajo nivel tecnológico, y que generalmente distribuyen su producción entre el consumo familiar, el auto insumo y la comercialización.

²⁴ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.

²⁵ Decreto Legislativo 1572, Exposición de Motivos, pp. 1.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

En tal sentido, se señala la necesidad de contar con instrumentos financieros adecuados que permitan proteger y fomentar la actividad agraria frente a estos riesgos, siendo uno de dichos instrumentos el seguro agrario.

Mencionan que en el Perú existen diferentes tipos de seguros agrarios, entre los que destacan el seguro agrario catastrófico (SAC) y el seguro agrario cofinanciado (SACOF), los cuales son financiados total o parcialmente por el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario (FOGASA),²⁶ implementado por la Ley 29148, materia de modificación.

"El Seguro Agrícola Catastrófico (SAC), contratado como una medida de protección social, dirigido a disminuir la vulnerabilidad a la que están expuestos los cultivos de los agricultores de escasos recursos, priorizando la agricultura familiar de subsistencia, cuyo objetivo es dotar de una compensación básica que aumente la capacidad de los agricultores más vulnerables para sobrellevar los impactos negativos de la catástrofe, en concreto, que le permita sembrar y recuperar los ingresos potenciales de su labor agrícola.

Este seguro es subsidiado por el Estado en un 100% del costo de la prima y está dirigido a los pequeños productores agricultores de escasos recursos, otorgando un monto de indemnización único, independientemente del cultivo y de la etapa fenológica en que se encuentre al momento del daño o pérdida. A partir de la campaña agrícola 2021-2022 se incrementó el monto de indemnización a S/ 800.00 por hectárea, proporcional a la superficie asegurada.

Los seguros agropecuarios cofinanciados por el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario (FOGASA), dirigido a aquellos productores agropecuarios (agrícolas y pecuarios) que tienen mayor capacidad productiva y orientan su producción con fines comerciales, que cubren los daños causados por eventos climáticos o biológicos que afecten al menos al 35% del área asegurada.

Estos seguros son cofinanciados entre el agricultor y el Estado Peruano, este último asume el 80% del costo de la prima con los recursos del FOGASA, y es ofrecido a través de entidades financieras, de

²⁶ El FOGASA es un fondo público, que tiene por finalidad garantizar el acceso al crédito y al seguro agrario a los productores agrarios del país.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

cooperativas, entre otras organizaciones que los agrupen"²⁷.

Señala también la exposición de motivos, que los seguros agrarios son una adecuada herramienta de gestión del riesgo ex ante, al ser más económica y más eficiente que las reacciones ex post.

No obstante la importancia de estos seguros, los principales problemas que se detectan, son la baja demanda y oferta de seguros agrarios, la falta de información y capacitación a los productores sobre los beneficios y requisitos de estos seguros (especialmente a los pequeños y medianos productores), la falta de coordinación entre las entidades públicas y privadas que intervienen en el proceso de aseguramiento, la falta de una adecuada infraestructura y tecnología para el monitoreo y evaluación de los riesgos climáticos y biológicos, la falta de una normativa específica y actualizada que regule el funcionamiento y la fiscalización de los seguros agrarios, y la falta de una sostenibilidad financiera del FOGASA.

Según se indica en la exposición de motivos, existen muchas áreas de cultivos que no han sido priorizadas por las Direcciones Regionales Agrarias y también existen zonas que no pueden ser cubiertas por el seguro debido al incremento del costo de las primas de seguros.

Asimismo, señala que la reducción de la superficie asegurada ha pasado de 1'914,054.84 hectáreas en la campaña agrícola 2022-2023 a 1'674,479.91 en la campaña agrícola 2023-2024, reducción que se habría dado debido al incremento del costo de asegurar una hectárea. ²⁸

En tal sentido, es necesario que se dicten medidas para fortalecer el seguro agrario para incluir a las zonas de cultivos no priorizadas por las Direcciones Regionales Agrarias y las zonas que no pueden ser cubiertas por el seguro debido al incremento del costo de las primas de seguros; para contar con mejores seguros y para mejorar la gestión administrativa y técnica del Fondo.

b.2) Análisis del articulado del Decreto Legislativo 1572, que modifica la Ley 29148, Ley que Establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario

²⁷ Decreto Legislativo 1572, Exposición de Motivos, pp. 7

²⁸ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1572, p.p. 10-11

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

i) Sobre el artículo 1 del Decreto Legislativo 1572

El artículo 1 del Decreto bajo análisis, define el marco normativo y los fines generales de la ley. Solo cambia el nombre del “*Seguro Agropecuario*”, por el del “*Seguro Agrario*”:

“Artículo 1.- Objeto del Decreto Legislativo

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar el artículo 2, el artículo 3, el literal d) del artículo 4, y el artículo 6, de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario.”

ii) Sobre el artículo 2 del Decreto Legislativo 1572

El artículo 2 establece la finalidad de la ley, que es la misma que señala el literal d) del numeral 2.2 de la ley de delegación de facultades, Ley 31880.

“Artículo 2.- Finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por finalidad fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario - FOGASA, en favor de las y los productores agrarios, afectados como consecuencia de eventos naturales, climáticos, biológicos u otras situaciones excepcionales que hayan impactado o impacten negativamente sobre su actividad agraria.”

Se precisa el objetivo específico de la ley, que consiste en fortalecer el FOGASA y contar con mejores seguros agrarios en el Perú, a efectos de proteger y fomentar la actividad agraria frente a los riesgos climáticos y biológicos que afectan a los cultivos y los animales, el cual tiene estrecha relación con la gestión del riesgo de desastres.

iii) Sobre el artículo 3 del Decreto Legislativo 1572

Este artículo 3 modifica los artículos 2, artículo 3, el literal d) del artículo 4, y el artículo 6, de la Ley 29148, que establece el funcionamiento del FOGASA. Cabe recordar que las modificaciones a la citada Ley están previstas en el literal d) del numeral 2.2 de la ley de delegación de facultades, Ley 31880.

A continuación, se analizan cada uno de los artículos modificados mediante el Decreto Legislativo materia de este informe.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

a) Modificación del artículo 2 de la Ley 29148.

El artículo 2, está referido a la finalidad del Fondo y con la modificación efectuada se adiciona una tercera finalidad, la cual es otorgar subvenciones económicas, además de otorgar garantías y financiar seguros.

En efecto, de acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, en el artículo 2, se agrega el literal c), en el que se incluyen las subvenciones económicas, hasta por un máximo de diez millones de soles, de los saldos disponibles del FOGASA, a través de compensaciones directas a los pequeños productores agrarios, afectados con pérdida total de sus cultivos o crianzas por los fenómenos naturales, siempre que no hayan sido indemnizados por los mecanismos de aseguramiento con los que cuenta el FOGASA, conforme se aprecia a continuación:

Cuadro 3
Cuadro que compara el artículo 2 de la Ley 29148, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1572

Redacción anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1572	Modificación operada por el Decreto Legislativo 1572
Artículo 2.- Finalidad del Fondo El Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario tiene por finalidad: a) Garantizar los créditos otorgados por las instituciones financieras a los pequeños y medianos productores agropecuarios que orienten su actividad hacia mercados nacionales y/o internacionales y que presenten proyectos rentables; y, b) Financiar mecanismos de aseguramiento agrario, ofrecidos a través del Sistema de Seguros, regulados por la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, destinados a reducir la exposición de los productores agrarios, tales como comunidades campesinas y nativas, pequeños agricultores de la agricultura familiar y medianos agricultores, a riesgos naturales, climáticos, biológicos y otras situaciones excepcionales, que afecten	Artículo 2.- Finalidad del Fondo El Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario tiene por finalidad: a) Garantizar los créditos otorgados por las instituciones financieras a los pequeños y medianos productores agropecuarios que orienten su actividad hacia mercados nacionales y/o internacionales y que presenten proyectos rentables; y, b) Financiar mecanismos de aseguramiento agrario, ofrecidos a través del Sistema de Seguros, regulados por la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, destinados a reducir la exposición de los productores agrarios, tales como comunidades campesinas y nativas, pequeños agricultores de la agricultura familiar y medianos agricultores, a riesgos naturales, climáticos, biológicos y otras situaciones excepcionales, que afecten negativamente su producción y rentabilidad. c) Brindar subvenciones económicas,

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

negativamente su producción y rentabilidad. ²⁹	hasta por un monto máximo de Diez Millones y 00/100 Soles (S/ 10 000 000,00) de los saldos disponibles del FOGASA, a través de compensaciones directas a las y los pequeños productores agrarios, afectados con pérdida total de sus cultivos o crianzas, como consecuencia de eventos naturales, climáticos, biológicos u otras situaciones excepcionales que impactaron negativamente sobre su actividad agraria, con enfoque intercultural, y siempre que no hayan sido indemnizados por los mecanismos de aseguramiento con los que cuenta el FOGASA.
---	---

Se trata de apoyos directos que se activarán solo en los casos donde no operan los esquemas de seguros aprobados por el FOGASA, ya sea porque están en zonas no aseguradas, por sufrir eventos que no estén bajo alguna de las coberturas, o donde las afectaciones superen las coberturas establecidas en póliza.

Este apoyo directo a los productores es con cargo a los saldos del Fondo, y se otorgará previa aprobación del Consejo Directivo del FOGASA conforme a la modificación realizada al artículo 4 de la Ley 29148.

El monto de las subvenciones hasta por diez millones de soles, fue autorizado expresamente en el literal d)-2 del numeral 2.2 de la precitada ley de delegación de facultades, Ley 31880.

Asimismo, nótese que se menciona que estas subvenciones económicas se darán "con enfoque intercultural". En la Exposición de Motivos de la norma analizada, se indica que la aplicación del enfoque intercultural en el otorgamiento de la subvención forma parte de las políticas del sector agrario y riego, para promover la inclusión y la diversidad cultural en diversos contextos.

b) La modificación del artículo 3 de la Ley 29148.

Se modifica el artículo 3 de la Ley de la Ley 29148, con el fin de ampliar y detallar

²⁹

Literal modificado por el Artículo 5 de la Ley N° 31139, publicada el 17 marzo 2021.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

las características del Fondo, disponiendo que se pueden destinar sus recursos a efectos de mejorar la gestión y administración del Fondo, incluyendo las mencionadas subvenciones económicas hasta por un monto de diez millones de Soles, así como los gastos operativos vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovaciones de los seguros agrarios.

En ese sentido, a continuación, se presenta un cuadro comparativo que muestra la redacción del artículo 3 de la mencionada Ley 29148 antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1572:

Cuadro 4

Cuadro que compara la redacción del artículo 3 de la Ley 29148, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1572

Redacción anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1572	Modificación operada por el Decreto Legislativo 1572
Artículo 3.- Características del Fondo Los recursos del Fondo tienen carácter intangible, permanente e inembargable y se destinan, única y exclusivamente, a los fines a que se refiere el artículo 2, así como a cubrir los gastos que demande la administración de los fideicomisos, la realización de estudios preliminares, relacionados con los seguros agrarios, implementación de sistemas informáticos para la evaluación de riesgos y la difusión de los mecanismos de aseguramiento a nivel nacional.³⁰	Artículo 3.- Características del Fondo Los recursos del Fondo tienen carácter intangible, permanente e inembargable y se destinan, única y exclusivamente, a los fines a que se refiere el artículo 2, así como a cubrir los gastos que demanden las siguientes actividades: i. La administración de los fideicomisos; ii. La realización de estudios relacionados con los seguros agrarios; iii. Implementación de sistemas informáticos para la gestión de riesgos; iv. La difusión de los mecanismos de aseguramiento a nivel nacional; v. Gastos operativos vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovaciones de los seguros agrarios; y, vi. Subvenciones económicas hasta por un monto máximo de Diez Millones de Soles (S/ 10'000,000.00), incluidos sus gastos operativos, proveniente de los saldos disponibles del FOGASA.

c) La modificación del artículo 4 de la Ley 29148.

Se modifica el literal d) del artículo 4 de la Ley de la Ley 29148, para incluir, dentro de las funciones del Consejo Directivo del Fondo, varios temas vinculados a la nueva finalidad del Fondo, como la realización de estudios relacionados con

³⁰ Artículo modificado por el Artículo 5 de la Ley N° 31139, publicada el 17 marzo 2021

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

los seguros agrarios, implementación de sistemas informáticos para la gestión de riesgos, las subvenciones económicas dirigidas a los pequeños productores agrarios, entre otros.

Cuadro 5

Cuadro que compara la redacción del artículo 4 de la Ley 29148, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1572

Redacción anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1572	Modificación operada por el Decreto Legislativo 1572
Artículo 4.- Consejo Directivo El Fondo cuenta con un Consejo Directivo, el cual tiene las siguientes funciones: a) Dictar las políticas que debe cumplir la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. - COFIDE como órgano administrador del Fondo, incluyendo las instrucciones referidas a la operatividad de los fideicomisos que se constituyan. b) Vigilar que los recursos sean destinados a los fines establecidos en la presente Ley y su reglamento. c) Solicitar la transferencia de los recursos del Fondo a ser administrados por la COFIDE, la que deberá realizarse según el procedimiento establecido en el artículo 8. d) Aprobar la realización de los estudios preliminares relacionados con los seguros agrarios, implementación de sistemas informáticos para la evaluación de riesgos y el plan de difusión de los mecanismos de aseguramiento a nivel nacional.³¹ El Consejo Directivo se rige por las disposiciones establecidas por los Órganos Colegiados en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.	Artículo 4.- Consejo Directivo El Fondo cuenta con un Consejo Directivo, el cual tiene las siguientes funciones: a) Dictar las políticas que debe cumplir la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. - COFIDE como órgano administrador del Fondo, incluyendo las instrucciones referidas a la operatividad de los fideicomisos que se constituyan. b) Vigilar que los recursos sean destinados a los fines establecidos en la presente Ley y su reglamento. c) Solicitar la transferencia de los recursos del Fondo a ser administrados por la COFIDE, la que deberá realizarse según el procedimiento establecido en el artículo 8. d) Aprobar la realización de los estudios relacionados con los seguros agrarios, implementación de sistemas informáticos para la gestión de riesgos, el plan de difusión de los mecanismos de aseguramiento a nivel nacional, los gastos operativos vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovaciones de los seguros agrarios financiados por el FOGASA, y aprobar las subvenciones económicas dirigidas a las y los pequeños productores agrarios señaladas en el numeral vi del artículo 3." El Consejo Directivo se rige por las disposiciones establecidas por los Órganos Colegiados en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

³¹ Literal modificado por el Artículo 5 de la Ley N° 31139, publicada el 17 marzo 2021

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

d) La modificación del artículo 6 de la Ley 29148.

El artículo 6 dispone en su primer párrafo que los recursos del FOGASA, son administrados en fideicomiso por COFIDE quien actúa en calidad de fiduciaria, y el MIDAGRI actúa como fideicomitente y las modificaciones efectuadas a este párrafo son mínimas.

La modificación sustancial se encuentra en el segundo párrafo, por la cual se determina el importe máximo para el uso de los recursos, no mayor al 1% de los recursos del Fondo, para aprobar los gastos operativos vinculados a la implementación de sistemas informáticos, difusión de mecanismos de aseguramiento y el funcionamiento, capacitación, mejoras e innovación de los seguros agrarios financiados por el Fondo. Este límite no aplica para la administración de los fideicomisos, ni para las subvenciones económicas.

Este cambio busca optimizar el uso de los recursos del Fondo y garantizar que se destinen principalmente a los fines establecidos taxativamente en el nuevo texto legal que se propone.

Se dispone además que los gastos del numeral v) del artículo 3 – gastos operativos-, son autorizados por el Consejo Directivo, a propuesta de la Secretaría Técnica, y deben estar vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovación de los seguros agrarios financiados por el FOGASA.

Este porcentaje fue autorizado expresamente en el literal d)-3 del numeral 2.2 de la ley de delegación de facultades, Ley 31880.

Cuadro 6

Cuadro que compara la redacción del artículo 6 de la Ley 29148, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1572

Redacción anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1572	Modificación operada por el Decreto Legislativo 1572
Artículo 6.- Administración del Fondo El Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario será administrado, a través de fideicomisos, por la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. - COFIDE, que actuará como fiduciaria. Para ello el Ministerio de Agricultura actuará como fideicomitente. Los gastos destinados a estudios preliminares, relacionados con el seguro	Artículo 6.- Administración del Fondo El Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario es administrado, a través de fideicomisos, por la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. - COFIDE, que actúa como fiduciaria. Para ello, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, actúa como fideicomitente. Los gastos señalados en el artículo 3 de la

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

agropecuario, así como a la implementación de sistemas informáticos para la evaluación de los riesgos, no será mayor al uno por ciento (1%) de los recursos del Fondo, autorizados por la Ley N° 28939.	presente Ley, a excepción de los numerales i) y vi), no será mayor al uno por ciento (1%) de los recursos del Fondo, autorizados por el artículo 7. Los gastos del numeral v) del artículo 3 son autorizados por el Consejo Directivo, a propuesta de la Secretaría Técnica, y deben estar vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovación de los seguros agrarios financiados por el FOGASA.
---	---

Se indica en la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1572, que con este artículo se beneficiaría a los productores más vulnerables y afectados por los desastres, brindándoles un apoyo económico directo para recuperar sus capacidades productivas, pero considerando casos excepcionales de pérdida total; mejorar la gestión de riesgos del Fondo, así como fortalecer las capacidades de los actores involucrados en el proceso de aseguramiento.

iv) Sobre el artículo 4 del Decreto Legislativo 1572

El artículo 4, dispone que la implementación de lo establecido en esta norma, se financia con cargo a los recursos a los que se refiere el artículo 7 de la Ley 29148³², Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario y no demanda recursos adicionales al Tesoro Público; lo cual está acorde a la naturaleza del Fondo y no rompe el equilibrio financiero.

v) Sobre el artículo 5 del Decreto Legislativo 1572

El artículo 5, señala que el Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, la Ministra de Desarrollo Agrario y Riego.

³² Conforme al artículo 7, el El Fondo está constituido por los siguientes recursos:

- a) Los recursos autorizados por la Ley N° 28939 y sus modificatorias;
- b) los aportes que realicen los gobiernos regionales y locales de acuerdo a su normatividad;
- c) donaciones y aportes privados;
- d) recursos de cooperación técnica no reembolsable;
- e) intereses que generen los recursos del Fondo desde la aprobación de la Ley N° 28939;
- f) créditos presupuestales que se aprueben en las Leyes Anuales de Presupuesto;
- g) otros dispuestos por norma expresa.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Ello en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política del Perú y el artículo 11 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

vi) Sobre la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1572

La Primera Disposición Complementaria Final, establece la adopción de una medida prioritaria y urgente para la mitigación del Fenómeno de El Niño en proceso, con el siguiente texto:

"Se autoriza el incremento del importe de la póliza contratada en aquellos departamentos que han tenido como resultado una reducción de áreas aseguradas mayores al treinta por ciento (30%), respecto a la Campaña 2022-2023 del Seguro Agrícola Catastrófico - SAC, para ampliar la cobertura de áreas aseguradas.

Para tal fin, el Consejo Directivo del FOGASA, aprueba la distribución del aporte disponible del Fondo para aquellos departamentos que cumplan con lo señalado en el párrafo anterior; la misma que es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego."

Ello con el fin de prevenir y reducir los posibles daños que el Fenómeno de El Niño pueda ocasionar al sector agrario.

En la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1572 se indica que el impacto de esta medida sería ampliar la cobertura del seguro agrario a los productores afectados por los riesgos climáticos y naturales y optimizar el uso de los recursos del Fondo.

Asimismo, señala que esta disposición se encuentra autorizada por el Congreso de la República, en el último párrafo del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 31180, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de Seguridad Ciudadana, Gestión del Riesgo de Desastres-Niño Global, Infraestructura Social, Calidad de Proyectos y Meritocracia, el cual señala: "Las facultades otorgadas en el presente numeral en materia de gestión de riesgos de desastres comprenden además la adopción de medidas prioritarias y urgentes para la mitigación del fenómeno de El Niño en progreso, en cuanto corresponda."

vii) Sobre la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Legislativo 1572

Dispone que el Ministro de Desarrollo Agrario y Riego y el Ministro de Economía y Finanzas dicten las normas reglamentarias para la aplicación del artículo 2 de dicho Decreto Legislativo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contado a partir del día siguiente de su publicación en el diario Oficial El Peruano.

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual "(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos [de] que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos."³³

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

"(...) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional."³⁴

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *ultima ratio* y, en consecuencia,

³³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

³⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.³⁵ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.³⁶

En el presente caso tenemos que el Decreto Legislativo 1572 tiene por objeto modificar algunos artículos de la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario (FOGASA). Ello con la finalidad de fortalecer el FOGASA, en favor de los productores agrarios, afectados como consecuencia de eventos naturales, climáticos, biológicos u otras situaciones excepcionales que hayan impactado o impacten negativamente sobre su actividad agraria.

Al respecto, la vinculación directa con las normas constitucionales se advierte, en primer lugar, de la lectura del artículo 1 de la Constitución que señala que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo del Estado y de sociedad.³⁷ Asimismo, el artículo 2 de la misma ley suprema señala que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar³⁸.

De otro lado, el artículo 44 de la Carta Magna establece que son deberes primordiales del Estado (...) promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación; y, finalmente en su artículo 88 señala que "El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario (...)"

Teniendo en cuenta que el propósito de la norma analizada es fortalecer el seguro agrario, que a su vez ayuda a los productores agrarios a mitigar los efectos negativos causados por los eventos naturales adversos y a mejorar la eficiencia en la asignación de subsidios económicos de parte del Estado, así como ayuda a mejorar la gestión del riesgo de desastres en el sector agrario, se puede concluir que las disposiciones del Decreto Legislativo 1572 no vulneran la Constitución ni por el fondo ni por la forma.

Asimismo, se concluye que el citado Decreto Legislativo 1572 no sólo no contraviene la Constitución, sino que se alinea con las normas constitucionales antes mencionadas.

³⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

³⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

³⁷ Constitución, artículo 1.

³⁸ Constitución, artículo 2, numeral 1.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1572, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, a fin de fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, y por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 29 de mayo de 2024.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario de la Consolidación de Nuestra
independencia y de la Conmemoración de las Heroicas
Batallas de Junín y Ayacucho"

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 29148, LEY QUE ESTABLECE LA
IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL
FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL
SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL
FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL
SEGURO AGRARIO