PL 2630/2021-CR

– AGRARIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
05 JUL. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:47pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

OFICIO Nº 139 **-2024 –PR** Lima, 05 de julio de 2024

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley de reactivación económica de la Amazonía peruana a través de la siembra, la producción y la industrialización de la planta de yute (URENA LOBATA). Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa de Ley contiene la siguiente fórmula legal:

*"**Artículo 1. Objeto de la Ley***
La presente ley tiene por objeto contribuir a la reactivación de la economía de la Amazonía peruana a través de la siembra, la producción y la industrialización de la planta de yute (Urena lobata) dentro del marco de lo dispuesto en la Ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, y la Ley 31339, Ley que Promueve la Industrialización del Agro.

Artículo 2. Inclusión del cultivo de yute (Urena lobata) dentro del Programa Nacional de Cultivos Agroindustriales y Agroexportación del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA)
Se incluye el cultivo de la planta de yute (Urena lobata) dentro del Programa Nacional de Cultivos Agroindustriales y Agroexportación a cargo del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para que, dentro de su competencia, realice las acciones de generación y de transferencia de tecnologías, y de asistencia técnica para el desarrollo de una producción sostenible de la referida planta de yute.

Artículo 3. Criterios técnicos
Los criterios técnicos que se deben considerar para el incremento del cultivo de la planta de yute (Urena lobata) son los siguientes:
a. La determinación de las áreas aptas para el cultivo de la planta de yute (Urena lobata).
b. La realización de acciones de prevención del uso de agroquímicos.
c. El fortalecimiento de las capacidades técnicas de los titulares involucrados en el manejo de la planta de yute (Urena lobata).
d. La realización de acciones de monitoreo y de vigilancia a fin de evitar la deforestación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación
El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Desarrollo Agrario y Riego, reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir de su entrada en vigor."

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar que de acuerdo con el artículo 1 de la Autógrafa de Ley, la iniciativa legislativa tiene por objeto *"(…) contribuir a la reactivación de la Amazonía peruana a través de la siembra, la producción y la industrialización de la*

[1] Sobre la base Informe N° 0746-2024-MIDAGRI-SG/OGAJ, Informe N° 00373-2024-MINAM/SG/OGAJ e Informe N° 0460-2024-EF/50.04.

planta de yute (Urena lobata) dentro del marco de lo dispuesto en la Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, y la Ley N° 31339, Ley que promueve la industrialización del Agro".

Sobre el particular, es de precisar que conforme al artículo 7 de la Ley N° 30355, el MIDAGRI asume las acciones de conducción de la promoción y desarrollo de la agricultura familiar; además, cabe señalar que este Sector es el encargado de la elaboración del Plan Nacional de Competitividad Agroindustrial, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley N° 31339[2]. Ante ello, corresponde al Sector Agrario y de Riego opinar sobre la viabilidad del objeto de la presente Autógrafa de Ley.

Por otro lado, la referida Autógrafa de Ley, propone en su artículo 2 que *"se incluye el cultivo de la planta de yute (Urena lobata)* ***dentro del Programa Nacional de Cultivos Agroindustriales y Agroexportación a cargo del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA)*** *del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para que, dentro de sus competencias, realice las acciones de generación y de transferencia de tecnologías, y de asistencia técnica para el desarrollo de una producción sostenible de la referida planta de yute".*

Al respecto, es pertinente señalar que el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a través del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) dispone de 14 Programas Nacionales orientados a la generación de tecnologías y nuevas variedades, en base a una programación anual y multianual en cultivos priorizados de interés regional y nacional para atender las demandas de seguridad alimentaria y el mercado interno y externo, con la asignación financiera de recursos que cuidadosamente se utilizan para atender las demandas tecnológicas del país. Cabe precisar que **esta asignación financiera, aun siendo limitada, viene sufriendo de manera progresiva una reducción anual**, lo cual limita las acciones de generación, transferencia de tecnologías y de asistencia técnica que **imposibilitaría atender el desarrollo tecnológico en otras especies como la planta de Yute** para el desarrollo de una producción sostenible de esta especie.

Asimismo, se debe manifestar que el INIA cuenta con un banco de germoplasma que comprende 56 colecciones de cultivos, distribuidos a nivel nacional. **En relación a la planta de yute (Urena lobata), no se cuenta con información de la variabilidad genética (...) que conlleve a la generación de tecnologías,** y a la vez a la fecha no se cuenta con trabajos de investigación en dicho cultivo, lo que implica el desarrollo inicial de estudios de viabilidad y demanda acompañado de recursos financieros específicos para esta actividad, considerando que **los estudios de determinación de demanda tecnológica no han evidenciado una necesidad inmediata.**

Adicionalmente, es importante mencionar que el movimiento comercial de productos de origen vegetal en el mundo muestra estadística para el 2022 donde **el hilo de yute se ubica en el puesto 1030 entre los más comercializados de un total 1218 productos, representando el 0,0025% de todo el comercio mundial.** Esta estadística mundial muestra que para los países de América, entre ellos el Perú, **no es una especie que contribuya de manera significativa a la actividad comercial ni al PBI nacional frente a otras especies de cultivos donde el Estado debe enfatizar la inversión en beneficio de los productores.**

---

[2] **Artículo 2. Creación del Plan Nacional de Competitividad Agroindustrial**
Encargase al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego la elaboración del Plan Nacional de Competitividad Agroindustrial; el que se denominará COMPEAGRO.

Asimismo, el movimiento de importaciones y exportaciones de hilo de yute en el mundo es una actividad comercial con mínimo movimiento económico. De igual manera, en **el nivel de uso del hilo de yute en el mundo y el Perú existe una afinidad relativa de 0.79, lo que indica un bajo nivel de uso frente a otros productos y una menor probabilidad de exportar ese producto en el futuro.**

En esa misma línea, se advierte que la inclusión de los cultivos a ser considerados en los programas nacionales del INIA responden a criterios técnicos basados en la importancia nacional de un cultivo, la que se determina en términos de áreas cultivadas, valoración económica, su vinculación y/o afectación a las comunidades de pueblos originarios, entre otros aspectos agro-socioeconómicos. En el caso de los cultivos amazónicos también es relevante la incidencia que estos pueden tener en procesos de deforestación, especialmente en relación a los protocolos y compromisos internacionales respecto a la protección y conservación de la diversidad, especialmente de la Amazonía; **por lo que se debe señalar que la propuesta legislativa no ha considerado un análisis integral, así como tampoco se visualiza las estrategias y mecanismos para abordar económicamente el financiamiento de las acciones y actividades relacionadas a la investigación y transferencia de tecnologías propuestas**.

En ese orden de ideas, debemos manifestar que la **Autógrafa de Ley resulta observable toda vez que la incorporación de la planta del yute (*Urena lobata*) dentro de los programas nacionales de investigación a cargo del INIA, no atiende a los aspectos técnicos empleados para otorgar importancia nacional a un cultivo, además que su incorporación conllevaría a desabastecer de intervenciones por parte del INIA a otros cultivos, que actualmente se encuentran priorizados por su importancia en seguridad alimentaria, entre otros aspectos agro-socioeconómicos**.

Adicionalmente, en cuanto al artículo 3 de la Autógrafa de Ley, desarrolla una serie de criterios técnicos que se deben considerar para el incremento del cultivo de la planta de yute (Ureta lobata), **sin precisarse sobre quien recae la responsabilidad respecto a la aplicación de dichos criterios, aspecto que debe ser observado**.

3. De otro lado, se debe señalar que la producción de yute (*Urena lobata*) puede tener impactos significativos en la deforestación y el cambio climático debido a diversas prácticas agrícolas y sus efectos ambientales.

   En efecto, la expansión de estas plantaciones a menudo conlleva la conversión de áreas de bosques. Este proceso de deforestación implica la eliminación directa de árboles y vegetación nativa para dar paso a cultivos comerciales, lo que reduce la capacidad de los ecosistemas forestales para almacenar carbono, para actuar como sumidero de carbono y para regular el clima local y global. La pérdida de estos sumideros de carbono debido a la deforestación puede contribuir al aumento de las concentraciones de Gases de Efecto invernadero (GEI) y a la aceleración del cambio climático a nivel global.

   Así también, la producción de yute implica varias labores culturales y agrícolas que pueden generar emisiones de GEI. Por ejemplo, la preparación del suelo, la quema de residuos de cultivos y el uso de fertilizantes liberan dióxido de carbono (CO_2) y óxido nitroso (N_2O), respectivamente.

Asimismo, con el Acuerdo de París, suscrito el 22 de abril de 2016 y ratificado por Decreto Supremo N° 058-2016-RE, el Perú se comprometió, como Contribución Determinada a Nivel Nacional, a la **reducción de un 40% de sus emisiones de GEI proyectadas para el año 2030**. Además, de acuerdo a la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático (ENBCC), aprobada por Decreto Supremo 007-2016-MINAM, uno de sus objetivos específicos de mitigación (OE1) es **reducir las emisiones e incrementar la remoción de los GEI del sector uso de tierra y cambio de usos de tierra y silvicultura (UTCUTS) de forma económicamente competitiva, sostenible, equitativa e inclusiva de modo tal que contribuya al desarrollo del país, mejore el bienestar de la población y aporte al esfuerzo global de mitigación del cambio climático**; en el mismo sentido, la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, y el Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, aprobado con Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM, **establece medidas de mitigación de acciones para reducir la emisión de GEI**.

Por ello, es necesario adoptar prácticas agrícolas sostenibles para minimizar los impactos negativos de la producción de yute en la deforestación y el cambio climático; por lo que deben tomarse acciones para promover la conservación de bosques, la restauración de tierras degradadas, y la implementación de técnicas y tecnologías agrícolas que maximicen la eficiencia en el uso de recursos y reduzcan las emisiones GEI. No obstante, **estos aspectos tampoco han sido considerados por la Autógrafa, que por el contrario establece acciones para el desarrollo de la producción de yute.**

4. Sin perjuicio de lo expuesto, desde el punto de vista estrictamente presupuestario, se formula observación a la Autógrafa de Ley, por lo siguiente:

   a. La Autógrafa de Ley, plantea contribuir a la reactivación de la economía de la Amazonia peruana a través de la siembra, la producción y la industrialización de la planta de yute, para lo cual plantea que se incluya el cultivo de dicha planta dentro del Programa Nacional de Cultivos Agroindustriales y Agroexportación a cargo del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), a fin de que se lleven a cabo acciones de generación y de transferencia de tecnologías, y de asistencia técnica para el desarrollo de una producción sostenible de la planta de yute, **sin embargo la mencionada entidad no cuenta con recursos en su presupuesto institucional para llevar a cabo dichas acciones.**

   b. Asimismo, dispone que dicha entidad realice acciones para determinar las áreas aptas para su cultivo y para la prevención del uso de agroquímicos, así como para el fortalecimiento de capacidades técnicas, entre otras. **Sin embargo, el INIA, no cuenta con recursos para financiar dichas acciones.**

Atendiendo a lo sostenido en los literales a y b precedentes, debemos observar que, en el Dictamen recaído en la Autógrafa de Ley se señala que (...) "*el Programa Nacional de Cultivos Agroindustriales y Agroexportación a cargo del Instituto Nacional de Innovación Agraria no incurre en gasto (...)*" sin embargo, no se presenta en la exposición de motivos un análisis de los costos en términos cuantitativos y cualitativos, y de los beneficios en términos cuantitativos ni la evaluación que demuestre la disponibilidad de créditos presupuestarios para la realización de las acciones antes citadas dentro del presupuesto institucional aprobado para el Año Fiscal 2024, de manera que se demuestre la posibilidad de su implementación, financiamiento y sostenibilidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En tal sentido, conforme a lo indicado, la presente Autógrafa de Ley no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2[3] de la Ley N° 31954, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

Asimismo, cabe señalar que las diversas acciones establecidas en la Autógrafa de Ley, que debe llevar a cabo el Programa Nacional de Cultivos Agroindustriales y Agroexportación a cargo del Instituto Nacional de Innovación Agraria, conllevará la necesidad de recursos para cubrir los gastos que irrogue la ejecución de dichas acciones; en ese sentido, su implementación implicará la solicitud de demandas adicionales, las cuales no se encuentran previstas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, aprobado por la Ley Nº 31953.

Por tanto, **de implementarse la propuesta normativa, se estaría contraviniendo el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78[4] de la Constitución Política del Perú** y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2[5] del Decreto Legislativo N° 1440, al generar gastos sin contar con recursos para su financiamiento en el presupuesto institucional del pliego involucrado para el presente año fiscal, así como para su sostenibilidad en los años subsiguientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

De otro lado, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es una iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: *"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...)"*.

Finalmente, la Autógrafa de Ley al disponer la ejecución de acciones a cargo del INIA se opone a lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria que realiza, con cargo a su presupuesto institucional, lo que

---

[3] *"**Artículo 2. Estabilidad presupuestaria***
(...)
2.2 Durante el año fiscal 2024, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:
(...)
3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.
4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo."

[4] *"**Artículo 78.-** [...]*
El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.
[...]"

[5] *"**Artículo 2. Principios***
[...]
1. Equilibrio presupuestario: Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente."

implica la facultad que tiene dicho Titular para priorizar sus gastos, de acuerdo al cumplimiento de sus funciones y obligaciones, en el marco del principio de legalidad.

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

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA DE LA AMAZONÍA PERUANA A TRAVÉS DE LA SIEMBRA, LA PRODUCCIÓN Y LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA PLANTA DE YUTE (URENA LOBATA)

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto contribuir a la reactivación de la economía de la Amazonía peruana a través de la siembra, la producción y la industrialización de la planta de yute (Urena lobata) dentro del marco de lo dispuesto en la Ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, y la Ley 31339, Ley que Promueve la Industrialización del Agro.

Artículo 2. Inclusión del cultivo de yute (Urena lobata) dentro del Programa Nacional de Cultivos Agroindustriales y Agroexportación del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA)

Se incluye el cultivo de la planta de yute (Urena lobata) dentro del Programa Nacional de Cultivos Agroindustriales y Agroexportación a cargo del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para que, dentro de su competencia, realice las acciones de generación y de transferencia de tecnologías, y de asistencia técnica para el desarrollo de una producción sostenible de la referida planta de yute.

Artículo 3. Criterios técnicos

Los criterios técnicos que se deben considerar para el incremento del cultivo de la planta de yute (Urena lobata) son los siguientes:

a. La determinación de las áreas aptas para el cultivo de la planta de yute (Urena lobata).

b. La realización de acciones de prevención del uso de agroquímicos.

c. El fortalecimiento de las capacidades técnicas de los titulares involucrados en el manejo de la planta de yute (Urena lobata).

d. La realización de acciones de monitoreo y de vigilancia a fin de evitar la deforestación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Desarrollo Agrario y Riego, reglamentará la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los trece días del mes de junio de dos mil veinticuatro.

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA V°B° A. DÁVILA Departamento de Relatoría, Agenda y Actas

CONGRESO DE LA REPÚBLICA V°B° J. ABENSUR DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA V°B° G. FORNO OFICIAL MAYOR