



COMISIÓN AGRARIA 2025-2026

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE “LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD”. (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

COMISIÓN AGRARIA

Periodo Anual de Sesiones 2025-2026
Primera Legislatura Ordinaria

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión Agraria, con **Oficio 260-2025-PR**, su fecha 15 de setiembre de 2025, las observaciones de la señora presidente de la República a la Autógrafa de “*Ley que promueve la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, para obtener valor agregado y productividad*”; que tiene como antecedentes los proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR.

Luego del análisis y debate correspondientes, en la sala Carlos Torres y Torres Lara del edificio Víctor Raúl Haya De La Torre del Congreso de la República, la Comisión Agraria, en su **Sexta Sesión Ordinaria**, celebrada el **martes 4 de noviembre de 2025**, acordó por **UNANIMIDAD** aprobar el presente **dictamen de insistencia** con el voto a favor de los señores congresistas presentes: 1. Jeny Luz López Morales, 2. Rosio Torres Salinas, 3. Jorge Samuel Coayla Juárez, 4. Lady Mercedes Camones Soriano, 5. Eduardo Enrique Castillo Rivas, 6. Nilza Merly Chacón Trujillo, 7. Miguel Ángel Ciccía Vásquez, 8. María Jessica Córdova Lobatón, 9. Pasión Neomías Dávila Atanacio, 10. Idelso Manuel García Correa, 11. Paul Silvio Gutiérrez Ticona, 12. Heidy Lisbeth Juárez Calle, 13. Pedro Edwin Martínez Talavera, 14. Elizabeth Sara Medina Hermosilla, 15. Silvia María Monteza Facho, 16. Javier Rommel Padilla Romero, 17. Luis Raúl Picón Quedo, 18. Kelly Roxana Portalatino Ávalos, 19. Germán Adolfo Tacuri Valdivia y 20. Cruz María Zeta Chunga. Con licencia los señores congresistas: 1. Sigrid Tesoro Bazán Narro y 2. Isaac Mita Alanoca.

Se aprobó la respectiva dispensa del trámite de lectura y aprobación del acta, a efecto de ejecutar los acuerdos adoptados en sesión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1. Antecedentes

La Autógrafa de “Ley que promueve la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, para obtener valor agregado y productividad”, tiene su origen en las siguientes iniciativas legislativas:

- a) **Proyecto de Ley 08168/2023-CR**, mediante el cual se propone la “Ley que promueve la industrialización de lana de auquénidos y ovinos en el Perú”, presentado a través el grupo parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú, a iniciativa del señor congresista Edgar Cornelio Reymundo Mercado; proposición legislativa que fue decretada a la Comisión Agraria y a la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, como primera y segunda comisiones dictaminadoras, respectivamente, el 13 de junio de 2024, para su estudio y dictamen.



DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

- b) **Proyecto de Ley 08178/2023-CR**, mediante el cual se propone la "Ley que promueve la implementación de plantas de transformación de fibra de alpaca, para brindar mayor valor agregado y generar mayores ingresos para los pequeños productores altoandinos", presentado a través del grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la señora congresista Nilza Merly Chacón Trujillo; proposición de ley que fue decretada a la Comisión Agraria y a la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, como primera y segunda comisiones dictaminadoras, respectivamente, el 17 de junio del 2024, para su estudio y dictamen.
- c) **Proyecto de Ley 08390/2023-CR**, mediante el cual se propone la "Ley que promueve la industrialización, comercialización y exportación de la fibra de camélidos sudamericanos" presentado a través del grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa de la señora congresista María Elizabeth Taipei Coronado; proposición legislativa que fue decretada a la Comisión Agraria y a la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas como primera y segunda comisiones dictaminadoras, respectivamente, el 16 de julio del 2024, para su estudio y dictamen.

El dictamen de la Comisión Agraria, del Periodo Anual de Sesiones 2024-2025, recaído en los proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR fue aprobado por **unanimidad** en su Séptima Sesión Extraordinaria Descentralizada – Huánuco, celebrada el jueves 23 de enero de 2025.

El dictamen de la Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, del Periodo Anual de Sesiones 2024-2025, recaído en los proyectos de ley 0178/2023-CR, 07235/2023-CR, 08168/2023-CR, 08390/2023-CR, 03170/2022-CR, 02037/2021-CR, fue aprobado por **unanimidad** en su Cuarta Sesión Ordinaria, celebrada el lunes 30 de setiembre de 2024.

La Junta de Portavoces, en su sesión del día lunes 18 de agosto de 2025, acordó la exoneración de dictamen de la Comisión de Economía respecto del Proyecto de Ley 07235/2023-CR.

El 19 de agosto de 2025 se presentó el TEXTO SUSTITUTORIO CONJUNTO de la Comisión Agraria y de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas. En la misma fecha, luego del debate en el Pleno del Congreso de la República, fue votado, siendo aprobado en primera votación y, con la misma asistencia, exonerado de la segunda votación.

La Autógrafa de "Ley que promueve la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, para obtener valor agregado y productividad", con sobre 008, fue remitida al Poder Ejecutivo el 25 de agosto de 2025.

Posteriormente, el 15 de setiembre de 2025 ingresó a Trámite Documentario del Congreso de la República el Oficio 260-2025-PR, conteniendo la observación a la Autógrafa de "Ley que promueve la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, para obtener valor agregado y productividad", que es materia del presente dictamen de insistencia, suscrita por el señora Dina Ercilia Boluarte Zegarra, presidente de la República, y el señor Eduardo Melchor Arana Ysa, presidente del Consejo de Ministros.

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE “LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD”. (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

Finalmente, el 16 de setiembre de 2025 la observada Autógrafa de “Ley que promueve la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, para obtener valor agregado y productividad”, fue decretada a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión Agraria, como segunda comisión dictaminadora.

I.2. Aspectos procesales

De conformidad con lo establecido en el artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, que desarrolla las alternativas del Congreso sobre las observaciones del Presidente de la República a las autógrafas, al emitir el dictamen sobre una autógrafa observada, la Comisión Agraria tiene las siguientes alternativas:

- a) Dictamen de allanamiento: Cuando la comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación y, a la vez, sin alterar, ni en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.
- b) Dictamen de insistencia: Cuando la comisión rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa.

Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando, habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

- c) Nuevo proyecto: Cuando, dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la comisión incorpora en el texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se configura también este supuesto cuando:
 - 1. Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma.
 - 2. Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.

Adicionalmente, según el Acuerdo 081-2003-2004/CONSEJO-CR del Consejo Directivo del Congreso de la República, este órgano “acordó oficiar a la Presidencia del Consejo de Ministros manifestándole que sería conveniente que las observaciones que se formulen en las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso, independientemente de la expresión de los fundamentos que las sustenten, se indiquen las propuestas del texto sustitutorio correspondiente, de manera tal que el procedimiento que se siga en el acto de consulta y votación no riña con la comprensión que de la observación tenga el Poder Ejecutivo. De este modo, se facilitará el entendimiento cabal del sentido de alcances de las observaciones, tanto



DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE “LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD”. (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

por las comisiones ordinarias responsables de dictaminar sobre la reconsideración, como el propio Pleno del Congreso”.

El acuerdo agrega que ello contribuirá “a que los instrumentos parlamentarios que se generen en los correspondientes procesos legislativos determinen, con mayor claridad, la posición institucional del Poder Legislativo sobre las referidas observaciones, según lo establecido por la Constitución y el Reglamento del Congreso”.

Resulta pertinente precisar que “en ningún caso los textos que acompaña el Poder Ejecutivo a sus observaciones se consideran como un nuevo proyecto de ley”, también conocido como texto nuevo.

En el caso de la Autógrafa materia de análisis, meritados los extremos de la observación presidencial, y de acuerdo con lo acordado en el debate en el pleno de la Comisión Agraria, **se acordó insistir en la Autógrafa de Ley**, en sus términos, de acuerdo con las razones que se señalan en el presente dictamen.

II. LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA

La Autógrafa de “Ley que promueve la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, para obtener valor agregado y productividad”, está compuesta de la siguiente fórmula legal:

“LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es promover la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos que mejoren los procesos productivos y tecnológicos, otorgando valor agregado y productividad, mejorando así la calidad de vida de los pequeños y medianos productores andinos.

Artículo 2. Promoción de la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos

- 2.1. El Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales promueven, a través de sus programas especializados o generando proyectos de inversión, la conformación e implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, con la participación de las asociaciones de pequeños y medianos criadores de camélidos sudamericanos y ovinos, de las comunidades locales productoras de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, así como del sector privado.
- 2.2. El Ministerio de la Producción elabora y promociona programas de capacitación en técnicas de gestión empresarial y comercialización, para las asociaciones de pequeños y medianos criadores de camélidos sudamericanos y ovinos, así como para las comunidades locales productoras de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos.
- 2.3. El Estado, a través de sus tres niveles de gobierno, promueve mecanismos de incentivos para el mejoramiento de los procesos de esquila, acopio, categorización y clasificación de la fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, con los estándares requeridos por las normas técnicas, a fin de lograr valor agregado.

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE “LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD”. (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

- 2.4. *El Estado promueve la facilitación financiera para la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos de las asociaciones de pequeños y medianos criadores de camélidos sudamericanos y ovinos, así como de las comunidades locales productoras de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos.*
- 2.5. *El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en coordinación con el Ministerio de la Producción, elabora un padrón de las asociaciones de pequeños y medianos criadores de camélidos sudamericanos y ovinos, así como de las comunidades locales productoras de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos que se acojan a la presente ley.*
- 2.6. *El Estado promueve que las plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos cumplan con las normas ambientales y adopten prácticas de sostenibilidad, priorizando la utilización de tecnologías limpias y la minimización de desechos.*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Coordinaciones y acciones

El Estado, en sus tres niveles de gobierno, en el marco de sus funciones y competencias, realiza las coordinaciones y acciones necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley”.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 28015, Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa.
- Ley 28041, Ley que promueve la crianza, producción, comercialización y consumo de los camélidos sudamericanos domésticos de alpaca y llama.
- Ley 31525, Ley que establece lineamientos básicos para promover la producción e industrialización de fibra y carne de alpaca.
- Ley 30674, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del Instituto Nacional de los Camélidos Sudamericanos.
- Ley 28350, Ley de promoción del mejoramiento genético y conservación de las razas de camélidos sudamericanos domésticos.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; ley que establece los principios y normas básicas para la organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo
- Decreto Supreme 011-2021-PRODUCE, Establece medidas para el fortalecimiento de la Comisión Nacional de la Alpaca - CONALPACA y su adecuación a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Supremo 002-2016-MINAGRI, Política Nacional Agraria.

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE “LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD”. (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

- Decreto Supremo 004-2004-AG, Declara de interés nacional la producción de la fibra de alpaca, llama y vicuña.
- Resolución Ministerial 0297-2017-MINAGRI, Plan Nacional de Desarrollo Ganadero 2017-2027.

IV. OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE LEY

Con fecha 16 de setiembre de 2025 ingresó a la Comisión Agraria el Oficio 260-2025-PR, firmado por la señora presidente de la República, Dina Ercilia Boluarte Zegarra, y el señor presidente del Consejo de Ministros, Eduardo Melchor Arana Ysa, documento mediante el cual se formula observaciones a la Autógrafa de “Ley que promueve la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, para obtener valor agregado y productividad”.

Las observaciones a la Autógrafa de Ley, remitida por el Poder Ejecutivo, considera que la fórmula legal planteada genera gasto público no previsto y contraviene al equilibrio presupuestario, además de invadir competencias sectoriales y desconocer los procedimientos del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

V. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES

La Comisión Agraria señala los alcances de la Autógrafa de “Ley que promueve la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, para obtener valor agregado y productividad”, en relación con las observaciones que se plantean y el análisis que con relación a ella se formulan, a fin de justificar la conveniencia de la insistencia en los siguientes extremos planteados:

PRIMERA OBSERVACIÓN: Los numerales 2.1 al 2.5 disponen que el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales promuevan la conformación e implementación de plantas de transformación de fibra mediante proyectos de inversión, lo que conlleva a la asignación de nuevas funciones que implican costos asociados a actividades administrativas, entre otras. En consecuencia, se requiere la asignación de recursos adicionales del Tesoro Público, generando una necesidad de financiamiento no prevista en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025 (Ley 32185), lo cual contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario establecido en el artículo 78 de la Constitución y el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Análisis de la observación:

El espíritu de la Autógrafa de Ley es la promoción de la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, que se sustenta en tres pilares fundamentales que buscan la intervención estratégica del Estado en una cadena productiva clave para el desarrollo andino:



DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

1. Aspecto económico y social. El propósito central de la Autógrafa de Ley es lograr equidad territorial y social al intervenir en una cadena productiva históricamente concentrada en la materia prima. El espíritu de la norma es elevar la calidad de vida y aumentar los ingresos de los pequeños y medianos productores altoandinos, permitiéndoles participar en la etapa de valor agregado y no solo en la venta de fibra como materia prima; con ello se busca que el beneficio económico que se genere de la industrialización se quede en las zonas de crianza de los animales, mejorando así la calidad de vida de los ganaderos.
2. Desarrollo productivo y competitividad. La norma propuesta se orienta a la transformación estructural del modelo económico de la fibra de camélidos y ovinos, promoviendo el tránsito de una etapa primaria extractiva hacia una actividad industrial descentralizada y de mayor valor agregado. En la misma línea, el espíritu de la norma es impulsar la productividad y la competitividad de la fibra peruana mediante la implementación de infraestructura tecnológica (plantas) que permitan mejorar los procesos de acopio, clasificación y transformación, cerrando así la cadena de valor y generando valor agregado.
3. Articulación intergubernamental y financiera. Frente a la inercia administrativa y las barreras presupuestarias, el espíritu de la norma propuesta es que el Estado, en sus tres niveles de gobierno y sus distintos sectores (MIDAGRI, PRODUCE, MEF, gobiernos regionales y locales), priorice, coordine y articule sus herramientas de inversión y de facilitación financiera para concretar esta política de promoción. En otros términos, es una dirección o un norte para orientar la acción del Estado y del Poder Ejecutivo hacia un sector estratégico declarado de interés público.

En ese sentido, podemos precisar que el espíritu de la norma propuesta es utilizar el poder normativo del Poder Legislativo, representando en el Congreso de la República, para corregir una falla de mercado y de política pública, impulsando la industrialización y la generación de valor agregado en la sierra peruana, con el fin de beneficiar directamente al productor y ganadero andino.

Entonces, ratificamos la postura de la Comisión Agraria respecto de la Autógrafa de Ley que contiene un fin orientador, promocional o de orientación de políticas, y no una ley de gasto o un mandato de ejecución. Esto es, de acuerdo con el contenido del artículo 1, el objeto de la ley es "promover la implementación", siendo así que el verbo "promover" no implica un mandato de gasto con cargo a partidas presupuestales nuevas.

En este escenario, debemos citar lo establecido en los artículos 58 y 59, del Capítulo I: Principios generales, del Título III: Del régimen económico, de la Constitución, en donde se establece principalmente el marco de la economía social de mercado:

"Artículo 58. La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura".

Aquí se establece la libertad económica como principio, pero dentro de un marco social que no es puramente liberal. Es justamente el Estado quien tiene un rol orientador y debe actuar directamente para suplir deficiencias y promover el desarrollo en áreas estratégicas. Orientar



DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

el desarrollo es la justificación principal de las leyes de promoción, como sucede en la Autógrafa de Ley materia del presente dictamen.

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

Este precepto constitucional confirma que el Estado debe activamente estimular (promover, impulsar) las actividades económicas, no solo limitarse a no interferir; es decir, por antonomasia se justifica la intervención del Congreso de la República para brindar oportunidades y promover a sectores vulnerables (como los pequeños y medianos productores altoandinos), que históricamente sufren desigualdades e inequidades frente a grandes empresas.

Entonces podemos afirmar que el Congreso se encuentra actuando dentro del marco de la economía social de mercado, ejerciendo su función legislativa para orientar la política económica del Estado hacia sectores de alto interés social, como son los pequeños productores andinos de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos.

Paralelamente, la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley establece claramente que la aplicación de la propuesta se realizará "en el marco de sus funciones y competencias", lo cual expresa que los tres niveles de gobierno deben priorizar el objetivo de la ley utilizando sus propios recursos, saldos presupuestales, programas e instrumentos de financiamiento ya existentes. Siendo así, la norma propuesta no crea un nuevo programa presupuestal ni obliga a desembolsar un monto específico, como erróneamente señala el Poder Ejecutivo en su observación; por lo tanto, no existe vulneración al artículo 79 de la Constitución.

En tal sentido, la Autógrafa de Ley tiene naturaleza promocional, facultad legal y legítima del Congreso de la República; no se trata de una norma declarativa pura (que solo declara interés), sino que establece un marco de políticas de promoción y de defensa en la cual no se crea gasto, sino que se orienta y prioriza el uso de recursos y capacidades ya existentes, lo cual es una función constitucional legal y legítima del Congreso de la República.

Además, la Autógrafa de Ley no especifica un monto a financiar ni crea una nueva partida presupuestal, sino más bien dispone que el cumplimiento de la norma se realice "en el marco de sus funciones y competencias", lo que implica que los gobiernos regionales y locales pueden utilizar fondos y programas ya asignados, como podría suceder con los recursos del canon, para generar los proyectos de inversión y la facilitación financiera; así también los ministerios deberán reorientar las actividades de sus programas existentes (como "Tu Empresa" o el Plan Nacional de Desarrollo Ganadero) para priorizar la capacitación, la asistencia técnica y el padrón de beneficiarios.

Finalmente, debemos remarcar que el Congreso está ejerciendo su función de orientación política, bajo el amparo constitucional de los artículos 58 y 59 de nuestra Carta Magna, sobre un asunto de interés nacional, y que la ausencia de un monto específico y el uso textual en la Única Disposición Complementaria Final: "en el marco de sus funciones y competencias"



DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

impiden que esta Autógrafa de Ley sea considerada como iniciativa de gasto que pudiera contravenir el artículo 79 de nuestra Ley de Leyes.

En ese sentido y por los argumentos expuestos en los párrafos que anteceden, la Comisión Agraria **rechaza este extremo de la observación** a la Autógrafa de Ley e **insiste** en la fórmula legal originaria.

SEGUNDA OBSERVACIÓN: Insuficiencia de la exposición de motivos de la Autógrafa de Ley, al no incluir el Análisis Costo Beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, que sustente los costos de implementación y demuestre la disponibilidad de recursos suficientes en las entidades involucradas para su financiamiento. Asimismo, se señala ausencia de evaluación presupuestal que evidencie la disponibilidad de los créditos presupuestarios necesarios para el Año Fiscal 2025 y que garantice la sostenibilidad en ejercicios fiscales posteriores, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. En consecuencia, se considera que la Autógrafa de Ley incumple las reglas de estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 32186, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución, que prohíbe a los representantes ante el Congreso tener iniciativa para crear o aumentar gastos públicos.

Análisis de la observación:

Consideramos precisar que la naturaleza de la norma propuesta es promocional; por ello es importante presentar algunas diferencias esenciales entre una norma de promoción y una norma de gasto. Para el caso en concreto tenemos que:

1. La exigencia de un análisis costo beneficio completo aplica a las leyes de gasto o a iniciativas que crean un nuevo programa presupuestal o un fondo específico, lo cual no es aplicable para el presente caso, ya que la norma propuesta es de naturaleza promocional y de orientación política (textualmente se señala en el artículo 1 de la Autógrafa de Ley: "promover" la implementación). Adicionalmente, debemos precisar que el Congreso de la República, al ejercer su función legislativa, establece el marco de política pública; no tiene la obligación constitucional ni legal de suplantar al Poder Ejecutivo en la elaboración de los expedientes técnicos de inversión (PIP) o los análisis de costo-eficiencia que le corresponden a los órganos ejecutores, como son: MIDAGRI, PRODUCE y los gobiernos regionales o gobiernos locales.
2. La normativa presenta al sector agropecuario andino, que tiene un alto interés público y social, justificándose así la necesidad de una política de promoción. Es bajo ese panorama que la Exposición de Motivos sí cumple con demostrar el beneficio cualitativo macroeconómico y social (valor agregado, mejora de ingresos para pequeños productores, formalización), el cual representa el análisis esencial que compete al Parlamento, pues la viabilidad técnica y financiera (el ACB cuantitativo) es responsabilidad de las unidades formuladoras (UF) del Poder Ejecutivo en la etapa de preinversión, y no la del legislador.
3. Si bien el Manual de Técnica Legislativa del Congreso sugiere incluir un Análisis Costo Beneficio (ACB) en los dictámenes, este es un lineamiento de buena práctica legislativa, no una norma de rango constitucional o legal cuya omisión invalide la presentación de

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

una ley, especialmente cuando el propio Texto Sustitutorio ha sido modificado para eliminar el gasto directo y evitar la inconstitucionalidad que hubiera podido existir en los proyectos legislativos presentados.

4. Asimismo, la Autógrafa de Ley establece textualmente que las acciones se realizan "en el marco de sus funciones y competencias" y con cargo a los recursos ya asignados; en otros términos, no hay creación de gasto, pues no se establece un mandato de crear una nueva partida o fondo. Adicionalmente, se plasma una sostenibilidad implícita, en el sentido que se promueve la facilitación de créditos y programas ya existentes del Estado (PRODUCE, MIDAGRI), así como la iniciativa privada y de las asociaciones de productores (recogidas en el numeral 2.4 de la Autógrafa de Ley).
5. De otro lado, el Tribunal Constitucional ha desarrollado una sólida y reiterada jurisprudencia que diferencia las leyes que son meras declaraciones de política o promoción (sin gasto inmediato), de aquellas que crean o aumentan gasto público de forma perentoria e inconstitucional, como es el caso del Expediente 00027-2021-PI/TC, publicada el 20 de noviembre de 2022, **fundamento 179** (caso de la emergencia y reforma del Sistema Nacional de Salud), cuyo fundamento jurídico relevante es el siguiente:

*"Por ello, como sostuviera este Tribunal en la Sentencia emitida en el Expediente 00027-2021-PI/TC, **'en tanto una ley, tramitada a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la Ley de Presupuesto Anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no vulnerará lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución'** (fundamento 179)."*

Este criterio establece el límite constitucional entre la función legislativa de promoción (inherente al rol promotor del Estado de los artículos 58 y 59 de la Constitución y la prohibición de la iniciativa de gasto del Congreso (artículo 79 de nuestra Ley de Leyes):

- Leyes constitucionales de promoción (no son per se leyes de gasto): Aquellas que establecen políticas, objetivos, o declaran de interés nacional un proyecto, siempre que su ejecución no contenga un mandato perentorio que obligue al Poder Ejecutivo a modificar inmediatamente el presupuesto anual vigente (Ley de Presupuesto) para asignar fondos no previstos o crear nuevas estructuras con un costo inmediato.
- Leyes inconstitucionales de gasto: Aquellas que obligan al Poder Ejecutivo a disponer de un gasto inmediatamente imputable al presupuesto del año fiscal en curso, desequilibrando el balance de ingresos y egresos previamente establecido.

Es así como nuestro Tribunal Constitucional valida las leyes de promoción del Congreso si estas actúan como fuente jurídica para que el Poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus atribuciones presupuestarias, a efecto de que incluya las partidas necesarias en futuras leyes de presupuesto anual, respetando así el principio de equilibrio fiscal; cuestión que acontece en la redacción de la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley.

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

En ese sentido y por los argumentos expuestos en los párrafos que anteceden, la Comisión Agraria **rechaza** este extremo de la observación e **insiste** en la fórmula legal de la Autógrafa de Ley.

TERCERA OBSERVACIÓN: Se dirige al numeral 2.3 de la Autógrafa de Ley, el cual establece que el Estado, a través de sus tres niveles de gobierno, promoverá mecanismos de incentivos para el mejoramiento de los procesos de esquila, acopio, categorización y clasificación de la fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, con el objetivo de generar valor agregado. La objeción radica en que esta propuesta omite lo dispuesto en el numeral 66.3 del artículo 66 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, el cual exige que la creación de incentivos presupuestarios orientados a optimizar el desempeño de los gobiernos regionales y locales debe ser coordinada previamente por la Dirección General de Presupuesto Público y con la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización. Por consiguiente, la Autógrafa de Ley impone a las entidades públicas involucradas la responsabilidad de financiar y ejecutar acciones, interfiriendo con la función de gestión presupuestal exclusiva del Poder Ejecutivo.

Análisis de la observación:

Existe una confusión en el rol constitucional de la Dirección General de Presupuesto Público frente al rol del Congreso de la República, ya que la referida dirección es un órgano técnico-ejecutivo cuyas funciones se activan en la etapa de ejecución presupuestal, no en la etapa de orientación legislativa del Congreso, y esencial o especialmente para una ley de promoción.

Para mayor análisis presentamos a continuación los siguientes argumentos:

1. La Dirección General de Presupuesto Público es un órgano de la rama ejecutiva, no legislativa, es por ello que es pertinente mencionar lo siguiente:
 - Competencia constitucional: El Congreso ejerce su función legislativa amparada en el artículo 102 de la Constitución, en donde se establece el marco normativo y las políticas públicas; mientras que la Dirección General de Presupuesto Público es un órgano de línea del Ministerio de Economía y Finanzas cuya función principal es la de programación, formulación y ejecución presupuestal de los recursos del Poder Ejecutivo.
 - División de poderes: Exigir al Congreso la coordinación previa con la Dirección General de Presupuesto Público para la aprobación de una ley promocional, invade el principio de separación de poderes, esto debido a que el Congreso ha consultado a los diversos ministros del Estado (MEF, MIDAGRI, PRODUCE), que son los responsables políticos de los sectores, durante el proceso de dictamen. Siendo ello así, la validación presupuestal interna es un proceso administrativo del Poder Ejecutivo que se debe realizar después de promulgada la ley, al momento de formular los presupuestos anuales (Presupuesto Inicial de Apertura y Plan Operativo Institucional) o al asignar los recursos existentes.
2. La Autógrafa de Ley no ordena gasto, sino prioriza la inversión; es decir, cuenta con una naturaleza de promoción de "mecanismos de incentivos" (textualmente descritos en el

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

numeral 2.3) y "facilitación financiera" (textualmente descritos en el numeral 2.4). Estos conceptos se refieren a:

- Reorientación de gasto existente: Los gobiernos regionales pueden financiar plantas a través de recursos como el canon o programas de inversión pública ya autorizados.
 - Programas no presupuestales: Los incentivos pueden ser tributarios o de asistencia técnica, que no necesariamente generan un gasto adicional, sino un menor ingreso.
 - Créditos y préstamos: La facilitación financiera se refiere a la priorización de acceso a fondos de desarrollo o de la banca estatal, que son recursos de fondos revolventes o fideicomisos, no gasto público directo del Tesoro Público.
3. El requisito de coordinación con la Dirección General de Presupuesto Público no ha contemplado la Disposición Complementaria Final Única de la Autógrafa de Ley, la cual funge como mecanismo diseñado precisamente para evitar esta observación, al establecer que las acciones se realizarán: "...en el marco de sus funciones y competencias...". En otras palabras, el cumplimiento de la norma está condicionado a la disponibilidad presupuestal y normativa existente. Para ser gráficos, si un gobierno regional o el MIDAGRI no tienen el presupuesto o el programa necesario en el ejercicio fiscal actual, no están obligados a promoverlo de inmediato, sino a priorizarlo en su Programación Multianual Presupuestaria y de Inversiones.
4. La norma propuesta no contraviene el artículo 79 de la Constitución porque la norma no obliga a la Dirección General de Presupuesto Público a crear una partida presupuestal nueva, sino que faculta al Ejecutivo a reorientar los recursos existentes sin vulnerar el equilibrio fiscal. Así, el Congreso no estaba ni está obligado a realizar una coordinación de creación de gasto que la ley no manda.

Finalmente, no se debe confundir la orientación legislativa con la ejecución administrativa, y es que justamente el Congreso de la República cumple con su función al establecer la política de promoción y la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley asegura que el Poder Ejecutivo, incluyendo la Dirección General de Presupuesto Público y las oficinas de presupuesto, sean el responsable de implementar los incentivos y mejoras en el marco de sus propios recursos y competencias ya asignados, sin generar gasto inconstitucional.

En ese sentido y por los argumentos expuestos en los párrafos que anteceden, la Comisión Agraria **rechaza** este extremo de la observación e **insiste** en la fórmula legal de la Autógrafa de Ley.

CUARTA OBSERVACIÓN: La Autógrafa de Ley contraviene el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Se argumenta también que, dado que el referido sistema define las inversiones como intervenciones temporales destinadas a crear o mejorar la capacidad de producción de bienes y/o servicios, la promoción de la implementación de plantas de transformación debe alinearse a este marco. Sin embargo, el sector competente no ha identificado ni aprobado un indicador de brecha relacionado con la conformación de estas plantas. Por lo tanto, se objeta que la Autógrafa de Ley disponga la generación de proyectos de inversión para dicho fin, dado que la iniciativa ignora la metodología general y los procedimientos específicos establecidos por la Dirección General

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

de Programación Multianual de Inversiones, usurpando la función de planificación de la inversión pública.

Análisis de la observación:

La Autógrafa de Ley no sigue los procedimientos de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones -órgano rector del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones-, para lo cual debemos referir que se repite la confusión de roles y etapas del ciclo de inversión.

A manera de clarificación de este punto, la Comisión Agraria debe precisar la delimitación y diferenciación de las funciones del Congreso de la República (establecer la política) de las funciones del Poder Ejecutivo (ejecutar la inversión). Para ello, debemos circunscribir el debate en los siguientes puntos:

1. La Autógrafa de Ley observada crea la política nacional y no el Proyecto de Inversión:

- **Función del Congreso:** La Autógrafa de Ley es una propuesta de promoción que establece el objetivo estratégico de apoyar a los productores andinos y priorizar la transformación de fibra. El Congreso tiene la potestad de determinar el alto interés público de una materia, como se materializa en la presente propuesta.
- **Función de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones:** El mencionado sistema se aplica a las intervenciones temporales (proyectos de inversión o IOARR) destinadas a crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes y/o servicios. Las fases de Programación Multianual de Inversiones, Formulación y Evaluación, son responsabilidad exclusiva de las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones, las Unidades Formuladoras y las Unidades Ejecutoras del Poder Ejecutivo y los gobiernos subnacionales.
- **La norma como insumo político:** La Autógrafa de Ley es el insumo político que la DGPMI y las OPMI de cada sector deben considerar para priorizar la inversión en sus Proyectos de Inversión y en su Cartera de Inversiones, no a la inversa. Exigir que la ley se ajuste al procedimiento Invierte.pe invierte el orden lógico de la planificación.

2. No existe injerencia en el ciclo de inversión:

- **Respeto al procedimiento:** El Poder Ejecutivo señala correctamente que, actualmente, no se encuentra identificado un indicador de brecha aprobado por el Sector competente relacionado con plantas de transformación de fibras; sin embargo, el rol de identificar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos y de definir los objetivos para cerrarlas recae en los sectores, gobiernos regionales y locales en la fase de Programación Multianual de Inversiones, y es ante ello que la Autógrafa de Ley (como mandato del Poder Legislativo), indica a los sectores iniciar la articulación y definición de esa brecha, si aún no existe, para poder incorporar los proyectos de plantas de transformación en la cartera de inversiones.
- **La articulación planteada es cautelosa:** La Autógrafa de Ley no ordena crear un proyecto específico, sino que establece que el Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales "promueven, a través de sus programas especializados o generando

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". (*Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR*).

proyectos de inversión" la conformación de plantas (textualmente recogido en el numeral 2.1), y es que el verbo "generar" implica que pueden iniciar el procedimiento para crear los proyectos, ajustándose a la metodología (incluyendo el estudio de brechas) que administra la DGPMI.

3. La Autógrafa de Ley observada no es un "Proyecto". Consideramos importante brindar la definición legal de la ley, la cual funge como instrumento de carácter general que establece un marco. El término "proyecto de inversión" tiene una definición técnica precisa en la normativa Invierte.pe (intervenciones temporales con recursos públicos destinadas a la formación de capital físico).

La Autógrafa de Ley no es la ficha, el estudio de preinversión, ni el expediente técnico de un proyecto, sino más bien un mandato de promoción que busca el desarrollo productivo; no es ni puede ser sujeto a las reglas operativas de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones; y es que justamente es a través del Ministerio de Economía y Finanzas que se debe asegurar la ejecución de la ley por parte de los ministerios y gobiernos subnacionales, respetando sus procedimientos internos, tal como lo dispone la Disposición Complementaria Final Única de la Autógrafa de Ley ("en el marco de sus funciones y competencias").

En ese sentido y por los argumentos expuestos en los párrafos que anteceden, la Comisión Agraria **rechaza** este extremo de la observación; y, por lo tanto, **insiste** en la fórmula legal de la Autógrafa de Ley.

QUINTA OBSERVACIÓN: Se dirige al numeral 2.2 de la Autógrafa de Ley, el cual faculta al Ministerio de la Producción a elaborar y promocionar programas de capacitación en técnicas de gestión empresarial y comercialización para las asociaciones de productores de fibra de camélidos y ovinos. También se indica que esta disposición carece de necesidad normativa, pues PRODUCE ya ejecuta actividades similares a través de programas existentes, como el Programa Nacional 'Tu Empresa'. Adicionalmente, se objeta que el uso de la expresión 'comercialización' en lugar del término preciso 'comercio interno' genera una imprecisión normativa que podría derivar en una superposición o invasión de funciones asignadas al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, contraviniendo su competencia en materia de comercio exterior y promoción de exportaciones.

Análisis de la observación:

La observación busca remover la palabra "comercialización" del texto legal por considerar que dicha palabra se refiere a las competencias exclusivas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y no del Ministerio de la Producción o del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, generándose así una imprecisión normativa.

Bajo lo descrito, el Poder Ejecutivo enmarca su argumento en uno de competencia sectorial, el cual no está contemplando la continuidad esencial de la cadena productiva y el rol coordinador del Estado. Es por ello por lo que consideramos importante rebatir dicho argumento con los siguientes puntos:

1. Competencia e inclusión del término "comercialización". Debemos mencionar que la transformación para generar valor agregado es inútil si no incluye la fase posterior de



DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

mercado, siendo que la promoción de la comercialización es una función inherente al desarrollo productivo y no exclusiva del comercio exterior.

2. Inseparabilidad de la cadena productiva (de la fibra al mercado). Es importante resaltar la definición de "valor agregado" porque el objeto de la Autógrafa de Ley es obtener "valor agregado y productividad". El valor agregado se materializa y se convierte en mayores ingresos para los productores solo cuando el producto transformado (hilo, tejido, etc.) es colocado con éxito en el mercado (comercialización).
3. Promover la inversión en plantas de transformación sin promover paralelamente la comercialización de ese producto final sería una política incompleta e ineficaz, ya que las plantas requieren un mercado para ser sostenibles; por ello, la normativa busca generar un panorama integral. Si bien es cierto que el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo tiene competencias en comercio exterior (exportación), el Ministerio de la Producción o del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, tienen competencias en el desarrollo y promoción de los mercados internos, la articulación comercial de las micro y pequeñas empresas (MYPE) y las cooperativas, y la gestión empresarial de los productores (como se recoge textualmente en el numeral 2.2). Por ello, el término "comercialización" contemplado incluido en la Autógrafa de Ley se refiere principalmente a la promoción de la gestión comercial para los productores andinos, no a la negociación de acuerdos comerciales internacionales.
4. Coordinación de competencias y naturaleza promocional. La Autógrafa de Ley es coordinadora y no limitativa, como se ha indicado en los párrafos que nos anteceden. La norma es de promoción y no busca limitar las competencias del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, sino, por el contrario, articular la acción de los tres ministerios involucrados (MIDAGRI en la producción primaria, PRODUCE en la industrialización MYPE, y, por extensión, MINCETUR en la exportación).

Como se lee textualmente en la Autógrafa de Ley, el verbo "promover" establece que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, debe promover la conformación e implementación de plantas, la promoción de la comercialización es el eslabón final y necesario para asegurar el éxito de esa inversión. Por consiguiente, no constituye una ejecución exclusiva de la función, sino un objetivo de política pública que el Poder Ejecutivo debe cumplir usando a las entidades competentes (MIDAGRI, PRODUCE, o incluso MINCETUR en el caso de exportaciones), tal como lo establece la Disposición Complementaria Final Única de la Autógrafa de Ley.

A manera de resumen, la Comisión Agraria insiste en que la comercialización es una extensión natural e indispensable de la industrialización, y que su promoción es una función coordinada del Estado para cerrar el ciclo de valor de la fibra. Eliminarla la palabra de "promover" dejaría la norma incompleta, desnaturalizando el objetivo de generar mayores ingresos para los productores andinos.

En ese sentido y por los argumentos expuestos en los párrafos que anteceden, la Comisión Agraria **rechaza** este extremo de la observación e **insiste** en la fórmula legal de la Autógrafa de Ley.



DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

SEXTA OBSERVACIÓN: Se centra en el numeral 2.5 de la Autógrafa de Ley, argumentando que el Ministerio de la Producción carece de competencias vinculadas con la ganadería y crianzas a nivel nacional, lo cual implica que las acciones encomendadas, como la participación en la elaboración del padrón de productores, resultan ajenas a su ámbito funcional. Se sostiene que, la implementación de esta disposición genera una distorsión en el reparto de competencias de las instituciones del Poder Ejecutivo, contraviniendo lo establecido en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y las leyes de organización y funciones sectoriales. Finalmente, se concluye que, al ser una obligación impuesta por el Poder Legislativo mediante una ley de su propia iniciativa, se configura una vulneración directa al principio constitucional de separación de poderes.

Análisis de la observación:

La última observación presentada por el Poder Ejecutivo reviste una especial importancia constitucional, ya que aborda el principio de separación de poderes, recogido en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Es ante ello que, los siguientes argumentos jurídicos fundamentarán que la Autógrafa de Ley no vulnera la separación de poderes:

1. La Autógrafa de Ley asigna competencias por coordinación, no por usurpación. De acuerdo como se ha venido señalado en los fundamentos anteriores, el Congreso de la República, en el legal y legítimo ejercicio de su función legislativa, no está alterando el núcleo competencial de los ministerios, sino más bien, estableciendo una obligación de coordinación para un fin de política pública intersectorial.

Bajo este contexto, la tarea medular es industrial y MYPE, ya que el objeto último de la norma es la de implementación de plantas de transformación para obtener valor agregado y productividad, siendo que la industrialización, la micro y pequeña empresa y las cooperativas son materias de competencia directa y exclusiva del Ministerio de la Producción.

Además, la ganadería y la crianza (materia prima) son competencia del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, es por ello por lo que, la norma asigna la elaboración del padrón al MIDAGRI, pero para ello, se requiere la "coordinación con el Ministerio de la Producción" (como se señala textualmente en el numeral 2.5 de la Autógrafa de Ley). Esta coordinación se justifica en la necesidad de:

- Filtrar por capacidad industrial: PRODUCE necesita conocer a los productores que se acogerán a la ley para poder elaborar y promocionar los programas de capacitación en gestión empresarial y comercialización (como se manifiesta en el numeral 2.2 de la Autógrafa de Ley), que sí es función propia del ministerio.
- Articulación vertical: El padrón que se establece en la Autógrafa de Ley es la base para las consecuentes acciones de PRODUCE en el desarrollo de la cadena de valor (desde la fibra primaria hasta el producto industrializado), siendo que la colaboración en el padrón es una herramienta de gestión intersectorial, no una invasión de la función ganadera.



DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

2. No hay vulneración a la separación de poderes. Es imperativo precisar que la objeción manifestada por el Poder Ejecutivo incurre en una confusión conceptual entre el ejercicio de la potestad legislativa (establecer una obligación legal) y la injerencia directa en las funciones de la administración ejecutiva. Para clarificar lo mencionado, indicamos lo siguiente:
- Alcance del principio: La vulneración de la separación de poderes ocurre cuando el Poder Legislativo se arroga funciones administrativas (ejecutar un contrato, nombrar a un funcionario ejecutivo, gestionar un presupuesto específico). En el presente caso, el Congreso de la República está ejerciendo su función principal: dar leyes (de acuerdo con lo establecido en el artículo 102, numeral 1 de la Constitución Política del Perú).
 - El mandato es al sector correspondiente (función legislativa): La Autógrafa de Ley direcciona a los dos sectores involucrados (MIDAGRI y PRODUCE) a colaborar en la elaboración del padrón, lo cual es una obligación legal de coordinación para lograr una política más eficiente. Los ministerios siguen siendo los titulares de sus funciones, y el Congreso de la República simplemente ha definido el "cómo" se cumplirá ese objetivo (a través de la coordinación).

Finalmente, la Comisión Agraria reconoce y respeta que el Ministerio de Producción no está encargado de la "ganadería", sin embargo, si lo está de la "industrialización" y del "desarrollo empresarial" de la fibra; motivo por el cual, se ha establecido que la coordinación en el padrón sea el puente necesario para que dicho ministerio pueda ejercer legalmente su competencia de capacitación y promoción industrial y, así, la norma cumpla su finalidad de otorgar valor agregado.

En ese sentido y por los argumentos expuestos en los párrafos que anteceden, la Comisión Agraria **rechaza** este extremo de la observación e **insiste** en la fórmula legal de la Autógrafa de Ley observada.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión Agraria, de conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, los artículos 79 y 79-A (literal b) del Reglamento del Congreso de la República, **RECOMIENDA LA APROBACIÓN DEL DICTAMEN DE INSISTENCIA** recaído en las OBSERVACIONES de la señora presidente de la República a la AUTÓGRAFA de "Ley que promueve la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, para obtener valor agregado y productividad", en sus propios términos; que tiene como antecedentes los proyectos de ley: 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE “LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD”. (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es promover la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos que mejoren los procesos productivos y tecnológicos, otorgando valor agregado y productividad, mejorando así la calidad de vida de los pequeños y medianos productores andinos.

Artículo 2. Promoción de la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos

- 2.1. El Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales promueven, a través de sus programas especializados o generando proyectos de inversión, la conformación e implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, con la participación de las asociaciones de pequeños y medianos criadores de camélidos sudamericanos y ovinos, de las comunidades locales productoras de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, así como del sector privado.
- 2.2. El Ministerio de la Producción elabora y promociona programas de capacitación en técnicas de gestión empresarial y comercialización, para las asociaciones de pequeños y medianos criadores de camélidos sudamericanos y ovinos, así como para las comunidades locales productoras de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos.
- 2.3. El Estado, a través de sus tres niveles de gobierno, promueve mecanismos de incentivos para el mejoramiento de los procesos de esquila, acopio, categorización y clasificación de la fibra de camélidos sudamericanos y ovinos, con los estándares requeridos por las normas técnicas, a fin de lograr valor agregado.
- 2.4. El Estado promueve la facilitación financiera para la implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos de las asociaciones de pequeños y medianos criadores de camélidos sudamericanos y ovinos, así como de las comunidades locales productoras de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos.
- 2.5. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en coordinación con el Ministerio de la Producción, elabora un padrón de las asociaciones de pequeños y medianos criadores de camélidos sudamericanos y ovinos, así como de las comunidades locales productoras de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos que se acojan a la presente ley.
- 2.6. El Estado promueve que las plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos cumplan con las normas ambientales y adopten prácticas de sostenibilidad, priorizando la utilización de tecnologías limpias y la minimización de desechos.



COMISIÓN AGRARIA 2025-2026

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE “LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD”. (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Coordinaciones y acciones

El Estado, en sus tres niveles de gobierno, en el marco de sus facultades y competencias, realiza las coordinaciones y acciones necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Dese cuenta.

Sala de sesiones Carlos Torres y Torres Lara.

Lima, martes 4 de noviembre de 2025.



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/11/2025 17:06:24-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/11/2025 14:15:01-0500

JENY LUZ LÓPEZ MORALES
Presidente



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/11/2025 16:52:14-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2025 11:19:05-0500

ROSIO TORRES SALINAS
Vicepresidente

JORGE SAMUEL COAYLA JUÁREZ
Secretario



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2025 12:21:08-0500

SIGRID TESORO BAZÁN NARRO
Titular

LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Titular



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2025 15:09:57-0500

EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS
Titular



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/11/2025 12:17:05-0500

NILZA MERLY CHACÓN TRUJILLO
Titular



COMISIÓN AGRARIA 2025-2026

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE "LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD". *(Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).*



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20181749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2025 11:44:42-0500

MIGUEL ÁNGEL CICCIA VÁSQUEZ
Titular



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2025 13:05:59-0500

MARÍA JESSICA CÓRDOVA LOBATÓN
Titular



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2025 15:05:42-0500

PASIÓN NEOMÍAS DÁVILA ATANACIO
Titular

IDELSO MANUEL GARCÍA CORREA
Titular



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/11/2025 11:20:00-0500

PAUL SILVIO GUTIÉRREZ TICONA
Titular



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2025 14:34:57-0500

HEIDY LISBETH JUÁREZ CALLE
Titular



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/11/2025 16:33:56-0500

PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA
Titular

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
Titular



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/11/2025 14:45:22-0500

ISAAC MITA ALANOCA
Titular

SILVIA MARÍA MONTEZA FACHO
Titular



Firmado digitalmente por:
DÁVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/11/2025 18:45:57-0500



COMISIÓN AGRARIA 2025-2026

DICTAMEN DE INSISTENCIA, POR UNANIMIDAD, RECAÍDO EN LAS OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO A LA AUTÓGRAFA DE “LEY QUE PROMUEVE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANTAS DE TRANSFORMACIÓN DE FIBRA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS Y OVINOS, PARA OBTENER VALOR AGREGADO Y PRODUCTIVIDAD”. (Antecedentes proyectos de ley 08168/2023-CR, 08178/2023-CR y 08390/2023-CR).



Firmado digitalmente por:
PADILLA ROMERO Javier
Rommel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/11/2025 12:20:39-0500

JAVIER ROMMEL PADILLA ROMERO
Titular



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/11/2025 10:57:17-0500

LUIS RAÚL PICÓN QUEDO
Titular



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/11/2025 13:23:39-0500

KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
Titular



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/11/2025 16:07:40-0500

GERMÁN ADOLFO TACURI VALDIVIA
Titular



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/11/2025 16:29:13-0500

CRUZ MARÍA ZETA CHUNGA
Titular



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/11/2025 17:29:09-0500