

COMISIÓN AGRARIA

Periodo Anual de Sesiones 2025-2026
Segunda Legislatura Ordinaria

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión Agraria la siguiente iniciativa legislativa:

- a) **Proyecto de Ley 14320/2025-CR**, mediante el cual se propone la “*Ley que Fortalece la actividad apícola para la formulación, implementación y financiamiento de su política sectorial*”, presentado a través del grupo parlamentario **Bloque Democrático Popular**, a iniciativa del señor congresista **Carlos Javier Zeballos Madariaga**.

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 **Décimo Segunda Sesión Ordinaria** celebrada el **12 de mayo de 2026**, acordó por **UNANIMIDAD** aprobar el presente **dictamen** con el voto a favor de los señores congresistas presentes: 1. Jeny Luz López Morales, 2. Jorge Samuel Coayla Juárez, 3. Sigrid Tesoro Bazán Narro, 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. Pasió Neomías Dávila Atanacio, 10. Idelso Manuel García Correa, 11. Paul Silvio Gutiérrez Ticona, 12. Heidi Lisbeth Juárez Calle, 13. Pedro Edwin Martínez Talavera, 14. Elizabeth Sara Medina Hermosilla, 15. Isaac Mita Alanoca, 16. Silvia María Monteza Facho, 17. Javier Rommel Padilla Romero, 18. Luis Raúl Picón Quedo. 19. Kelly Roxana Portalatino Ávalos, 20. Germán Adolfo Tacuri Valdivia y 21. Cruz María Zeta Chunga.

Con licencia la señora congresista: 1. Rosio Torres salinas.

Se aprobó la respectiva dispensa de lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos adoptados en sesión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 14320/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que Fortalece la actividad apícola para la formulación, implementación y financiamiento de su política sectorial”, ingresó a la oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República el 26 de marzo de 2025, y fue decretado el 27 de marzo de 2025 a la Comisión Agraria, como única comisión dictaminadora.

I.2. Antecedentes parlamentarios

Periodo parlamentario 2021-2026

De la búsqueda realizada en el portal institucional del Congreso de la República, correspondiente a los periodos anuales de sesiones 2021-2022, 2022-2023, 2023-2024, 2024-2025 y lo que va del 2025-2026, no se han encontrado propuestas similares a la materia motivo del presente dictamen.

Periodo parlamentario 2016-2021

De la búsqueda realizada en el portal institucional del Congreso de la República, correspondiente al periodo parlamentario 2016-2021, no se han encontrado propuestas similares a la materia motivo del presente dictamen.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

a) Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley 14320/2025-CR, mediante el cual se propone la “Ley que Fortalece la actividad apícola para la formulación, implementación y financiamiento de su política sectorial”, consta de 4 artículos, 2 disposiciones complementarias finales, y 3 disposiciones transitorias finales, y presenta la siguiente fórmula normativa¹:

LEY QUE FORTALECE LA ACTIVIDAD APÍCOLA PARA LA FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE SU POLÍTICA SECTORIAL.

ARTÍCULO 1. Objeto de la Ley.

La presente ley tiene por objeto establecer el mecanismo institucional para el fortalecimiento de la actividad apícola (producción y servicio de polinización) a nivel nacional, como eje transversal de la agricultura, y, bajo un enfoque de sostenibilidad y competitividad, mediante la incorporación de una política pública sectorial específica.

ARTÍCULO 2. Declaración de necesidad pública e interés nacional.

Se declara de necesidad pública e interés nacional la elaboración de los siguientes instrumentos de gestión, a fin de garantizar la gobernanza apícola:

- 1. Implementación y/o actualización del Registro Nacional de Productores Apícolas, bajo la responsabilidad del INEI.*
- 2. Formulación, implementación y financiamiento de la Política Sectorial Apícola como eje transversal de la agricultura, bajo responsabilidad del MIDAGRI.*
- 3. Actualización del Plan Nacional de Desarrollo Apícola al 2050, bajo responsabilidad de la Mesa Multisectorial encabezado por MIDAGRI.*
- 4. Formación de recurso humano de mando medio y especializado en apicultura, en todas las universidades e institutos tecnológicos de las regiones donde se desarrolle esta actividad estratégica.*

Encárguese al CEPLAN, la responsabilidad del monitoreo y seguimiento en todo el proceso detallado en los 4 numerales precedentes

ARTÍCULO 3. Articulación Multisectorial.

Para el cumplimiento de lo señalado en el artículo 2º, confórmese bajo responsabilidad del MIDAGRI, en un plazo de 15 días hábiles, la Comisión Técnica Multisectorial para el Fortalecimiento de la Apicultura Nacional, la cual estará conformada por:

- 1. Presidencia del Consejo de Ministros (convocante).*
- 2. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (presidente).*
- 3. Ministerio de Salud.*
- 4. Ministerio de Justicia.*
- 5. Ministerio de Cultura.*
- 6. Ministerio de Economía y Finanzas.*
- 7. Ministerio del Ambiente.*
- 8. Ministerio de la Producción.*
- 9. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.*
- 10. Ministerio de Relaciones Exteriores.*
- 11. Ministerio de Educación.*
- 12. Ministerio del Interior.*
- 13. Contraloría General de la República.*

Cada Titular de Pliego convocará a los responsables de los Organismos Públicos Ejecutores y/o de los Organismos Públicos Especializados (Técnicos y/o Reguladores), y/o Programas, adscritos a su sector, que sean temáticamente competentes para el proceso de planeación.

¹ <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzgyMjQ3/pdf>

PRE-DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 014320/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA “LEY QUE PROMOCIONA EL FORTALECIMIENTO DE LA APICULTURA Y LA POLINIZACIÓN COMO ACTIVIDAD PRODUCTIVA ESTRATÉGICA DEL AGRO”.

Asimismo, se convocará en los espacios de diálogo regional a implementar, a los representantes de la academia (Universidades e Institutos Tecnológicos Públicos y Privados, Entidades Especializadas en Apicultura), y de los Gobiernos Regionales y Locales. También se convocará a todos los representantes de los gremios apícolas de producción y de servicios de polinización locales, regionales y nacionales para su participación activa en el proceso de planeación.

ARTÍCULO 4. De la Política Pública Apícola.

Con el objetivo de mejorar la gobernanza apícola en el territorio nacional, como eje transversal de la agricultura, establézcanse los pilares para el planeamiento apícola nacional, a saber:

1. Gestión de la salud apícola.
2. Competitividad de la producción.
3. Acceso al financiamiento y seguros.
4. Profesionalización y tecnología adecuada al territorio.
5. Régimen tributario diferenciado.
6. Fortalecimiento del marco regulatorio sancionador.
7. Organización gremial fortalecida.
8. Protección de la población y del hábitat natural de las abejas (melíferas y meliponinas).

La gobernanza apícola, se fundamenta en los siguientes principios: transparencia, participación ciudadana, y rendición de cuentas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Adecuación

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en el plazo de sesenta (45) días hábiles, a partir de la vigencia de la presente ley, desarrolla prioritariamente, las siguientes acciones:

1. Actualiza la Ley N° 31235 y su reglamentación.
2. Reajusta el PESEM MIDAGRI 2023-2030 y la PMI 2026-2028 MIDAGRI.

Segunda. Financiamiento.

El financiamiento del PNDA y la Política Sectorial Apícola se realizan con cargo a los presupuestos institucionales de cada pliego, asimismo, la implementación y/o actualización del Registro Nacional de Productores Apícolas, que desarrollará el INEI, y, el monitoreo y seguimiento al proceso de planeación que desarrollará el CEPLAN.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS FINALES

Primera. Capacidad regulatoria

Dispóngase la intervención del SENASA, a fin de fortalecer su actual capacidad regulatoria en el control de pesticidas y control del ingreso de alimentos al mercado interno; y mejorar sus laboratorios de análisis de sanidad de las abejas y la presencia de residuos potencialmente peligrosos.

Segunda. Estandarización y Desarrollo científico.

A partir de la vigencia de la presente ley, autorizar al INACAL, conforme el Comité Técnico, a fin de que inicie el desarrollo de Normas Técnicas para la apicultura nacional, tanto en productos de la colmena (miel, cera, polen, jalea real, propóleos y apitoxina); y, los servicios de polinización. Asimismo, para la conservación de la flora melífera.

Del mismo modo, autorizar al CONCYTEC, disponer las acciones necesarias para ampliar la cartera de investigaciones científicas para la apicultura nacional: productos de la colmena, tipología de abejas, servicios de polinización, apiterapia, colmena del aire, turismo vivencial apícola, microclimas, flora melífera y especies nativas de meliponinas (abejas sin aguijón).

Tercera. Regulación inmediata.

Dispóngase de alta prioridad, bajo responsabilidad del MIDAGRI, convocar al desarrollo de acciones conjuntas entre la Policía Nacional del Perú, SERNANP, SUNAT-ADUANAS, SERFOR, SENASA, INDECOPI, DIGESA, Ministerio Público, con la finalidad de identificar la trazabilidad de los productos apícolas adulterados y pesticidas, que se comercializan en el mercado nacional.

III.1. Legislación nacional

▪ **Constitución Política del Perú**

Artículos 2 y 7: Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

Artículo 66: El Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando su uso sostenible.

Artículo 88: Reconoce y fomenta la actividad agraria, incluyendo la apicultura como parte de la economía rural.

Artículo 89: Promoción de comunidades campesinas y nativas, que pueden beneficiarse de la apicultura como actividad productiva.

▪ **Reglamento del Congreso de la República**

Artículos 67, 75 y 76. Regulan el procedimiento legislativo, desde la presentación hasta la aprobación de leyes.

- **Ley N° 27322:** Ley General de Sanidad Agraria que regula la sanidad e inocuidad de productos agropecuarios, aplicable a la apicultura.
- **Ley N° 30355** Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar: Incluye actividades complementarias como la apicultura.
- **Ley N° 32235:** Que modifica la Ley N° 26305, que declara de interés nacional la apicultura y la actividad agro-industrial de los productos apícolas
- **Plan Nacional de Desarrollo Apícola 2015-2025:** Documento técnico que orienta políticas de producción, sanidad, comercialización y financiamiento apícola.
- **Política Nacional Agraria 2021-2030.**

III.2. Legislación comparada

- México: Ley de Desarrollo Rural Sustentable y Normas Oficiales Mexicanas regulan la producción apícola, sanidad y comercialización de la miel.
- Argentina: Legislación provincial y nacional sobre apicultura, con programas de trazabilidad y denominación de origen de la miel.
- Chile: Normas sobre sanidad apícola y registro de colmenas, con apoyo estatal a la exportación.
- España: Ley de Sanidad Animal y normativa europea sobre apicultura, con énfasis en trazabilidad y protección de polinizadores.
- Declaración de la FAO sobre Agricultura Sostenible: Reconoce la importancia de profesionales especializados en ingeniería agrícola para garantizar seguridad alimentaria y sostenibilidad.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

IV. 1. Análisis técnico

Generalidades

La Apicultura, del latín apis (abeja) y cultura (cultivo), se define como la crianza de las abejas melíferas, preservando la especie y aprovechando sus productos (miel, polen, jalea real, propóleos, cera, apitoxina y material vivo en general). Es considerada como una actividad económica y social que desempeña un papel fundamental en el desarrollo sostenible de las zonas rurales, creando puestos de trabajo y prestando un importante servicio al ecosistema a través de la polinización, que contribuye, a su vez, a la mejora de la biodiversidad al mantener la diversidad genética de la flora.

Asimismo, la polinización de cultivos con abejas vislumbra una tendencia creciente dado el crecimiento de áreas de cultivos de exportación.

Las abejas son insectos que pertenecen al orden Hymenoptera, uno de los mayores órdenes bordeando las 200,000 especies. En dicho orden, entre otros, se hallan comprendidos los abejorros, las hormigas, las abejas y las avispas. El término himenóptero se debe a las alas membranosas que presentan estos insectos (en griego, hymen=membrana, theros= ala).

La Apicultura en el Perú

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) informó que en nuestro país existen más de 40 mil productores apícolas que trabajan la miel de abeja en aproximadamente 300 mil colmenas a nivel nacional. Por sus características geográficas, diversidad de climas y de flora, Perú ofrece gran variedad de tipos de productos apícolas, sobre todo de naturaleza multiflora.

“La apicultura, cumple un rol decisivo en la agricultura, contribuyendo a mejorar e incrementar las cosechas, la protección y conservación del ambiente. Igualmente, gracias a esta actividad y concretamente a la polinización, se ha logrado mejorar e incrementar la producción de muchos frutales, como las paltas, los arándanos, lo que ha favorecido el incremento de las exportaciones”².

De acuerdo con las estadísticas oficiales, que corresponden al Censo Nacional Agropecuario – CENAGRO, existen 252, 329 colmenas instaladas, 214, 276 colmenas en producción (85% del total) y 41, 327 apicultores. Asimismo, según este censo, las regiones con mayor cantidad de colmenas y producción de miel son Cusco (11 %), La Libertad (10%), Junín (9%), Lima (8%) y Apurímac (7%).

A nivel nacional la producción de miel por colmena/año ha sido estimada en 10.8 kg, por lo tanto, la producción nacional de miel se puede estimar en 2, 314 toneladas anuales. Además, se aprecia claramente la tendencia a incrementar la producción de miel cada año. Cabe mencionar que el potencial nacional del Perú ha sido estimado en 500,000 colmenas.

La actividad Apícola en el Perú

² <https://www.gob.pe/institucion/midagri/noticias/492753-midagri-en-peru-existen-mas-de-40-mil-productores-apicolas-que-trabajan-la-miel-de-abeja-en-300-mil-colmenas-a-nivel-nacional>

En el Perú, la apicultura es considerada una actividad económica de gran importancia. Esta actividad se encuentra incluida dentro del sector agroindustrial, por lo que tiene un impacto directo en el desarrollo y el crecimiento del campo agrario y en las actividades que buscan la protección del medio ambiente³.

Es importante destacar, que, en las tres regiones de nuestro país, el "Día de la Apicultura Nacional" será celebrado con diversas actividades que promuevan su crecimiento y desarrollo sostenido. La idea es destacar su gran significado, no solo por la diversidad de productos que nos ofrece, sino por el rol que cumple en la agricultura, contribuyendo a mejorar e incrementar las cosechas, la protección y conservación del ambiente y a mejorar la economía de los pequeños productores que se dedican a esta actividad.

IMAGEN I LA APICULTURA EN EL PERÚ



FUENTE: MIDAGRI

Problemática de la apicultura en el Peru

La apicultura en nuestro país enfrenta desafíos estructurales y ambientales que limitan su potencial, a pesar de las favorables condiciones climáticas y de biodiversidad del país. La problemática central incluye la alta informalidad, deficiencias en el manejo técnico, enfermedades sanitarias y factores climáticos.

Aquí se detallan los principales puntos de la problemática apícola en el Perú:

1. Problemática Sanitaria y Ambiental

- Varroasis: El parásito *Varroa destructor* es la principal amenaza sanitaria, con alta prevalencia debido a la falta de buenas prácticas sanitarias en los colmenares.
- Contaminación por plaguicidas: El uso indiscriminado de agroquímicos en la agricultura provoca el envenenamiento y muerte masiva de abejas.

³ <https://www.google.com/search?q=actividad+apicola+en+Peru>

PRE-DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 014320/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA “LEY QUE PROMOCIONA EL FORTALECIMIENTO DE LA APICULTURA Y LA POLINIZACIÓN COMO ACTIVIDAD PRODUCTIVA ESTRATÉGICA DEL AGRO”.

- Cambio Climático: Las lluvias erráticas, inundaciones y sequías afectan la disponibilidad de forraje (flora apícola), reduciendo la producción de miel.
2. Factores Productivos y Técnicos
- Escasez de flora apícola: La tala indiscriminada y el cambio de uso de suelo reducen los recursos alimenticios para las abejas.
 - Manejo inadecuado: Falta de capacitación técnica en el manejo de colmenas y bajo nivel tecnológico.
 - Africanización: La presencia de abejas africanizadas dificulta el manejo, aunque poseen buena adaptación.
3. Aspectos Económicos y de Comercialización
- Baja productividad: El rendimiento promedio es relativamente bajo, a menudo enfocado solo en miel y no en otros subproductos como propóleos y jalea real.
 - Informalidad y asociatividad: La mayoría de apicultores opera individualmente, limitando su acceso a créditos, asistencia técnica y mercados formales.
 - Impacto de la pandemia: La crisis socioeconómica golpeó la cadena productiva⁴.

IV.2. Sustentación de la fórmula, presentada por la Comisión Agraria

El Proyecto de Ley 14320/2025-CR, reconoce la apicultura como eje transversal de la agricultura, con enfoque de sostenibilidad y competitividad, estableciendo mecanismos institucionales para formular e implementar una política sectorial.

En la nueva fórmula presentada por la Comisión Agraria se reconoce la apicultura y la polinización como actividad productiva estratégica del agro, con énfasis en competitividad, sanidad, financiamiento e innovación tecnológica.

Observemos que existe una diferencia clave: La nueva fórmula amplía el objeto al incluir explícitamente la polinización y la considera “actividad estratégica”, mientras que el PL 14320 se centra en la apicultura como política sectorial transversal.

Asimismo, el Proyecto de Ley 14320/2025-CR, enfatiza la estructura institucional y multisectorial, mientras que la nueva fórmula prioriza la implementación práctica y tecnológica (laboratorios, innovación, profesionalización).

La fórmula presentada no desarrolla principios explícitos, pero orienta la acción hacia repoblamiento de colmenas, innovación tecnológica y articulación productiva. Es más promocional y productiva. Del mismo modo no detalla financiamiento ni disposiciones transitorias limita a la promoción dentro de competencias del MIDAGRI.

Del mismo modo podemos señalar que es más concreta y operativa (laboratorios, innovación, profesionalización), reconoce explícitamente la polinización como estratégica.

En conclusión, la nueva fórmula de la Comisión Agraria es más promocional y pragmática, enfocada en la producción, innovación y articulación de actores. Desde el punto de vista técnico-legal, la nueva fórmula simplifica y agiliza la implementación.

⁴https://www.google.com/search?q=problematica+de+la+ap%C3%ADcola+en+el+per%C3%BA+pdf&oq=problematica+de+la+ap%C3%ADcola+en+el+per%C3%BA&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUqBwgBECEYoAEyBggAEEUYOTIHCAEQIRigATIHCAlQIRigAdIBCjIzMTIwajBqMTWoAgiwAgHxBQMbKP-YjcwW&sourceid=chrome&ic=UTF-8

IV.3. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

El Proyecto de Ley N° 14320/2025-CR, busca fortalecer la actividad apícola en el Perú mediante la formulación, implementación y financiamiento de una política sectorial específica. Su análisis técnico-legal muestra que la iniciativa es necesaria para consolidar la apicultura como actividad estratégica en la seguridad alimentaria y la biodiversidad, viable en términos de articulación institucional y financiamiento, y oportuna frente al contexto de crisis ambiental y demanda de productos apícolas.

En cuanto a la necesidad de la implementación de la iniciativa materia de análisis podemos señalar los siguientes puntos:

- a. Relevancia económica y social: La apicultura contribuye a la generación de ingresos rurales, especialmente en comunidades campesinas y amazónicas.
- b. Impacto ambiental: Las abejas son esenciales para la polinización de cultivos y conservación de ecosistemas.
- c. Vacíos normativos: Actualmente no existe una política sectorial integral que articule producción, sanidad, investigación y financiamiento.
- d. Seguridad alimentaria: La miel y derivados son fuente de nutrición y pueden integrarse en programas sociales.

Respecto de la viabilidad de la implementación de la iniciativa materia de análisis podemos señalar los siguientes puntos:

- a. Competencia sectorial: El MIDAGRI tiene atribuciones para formular políticas agrarias, y la apicultura se enmarca en agricultura familiar y sostenibilidad.
- b. Institucionalidad: Puede articularse con SENASA (sanidad apícola), INIA (investigación genética y productiva), y gobiernos regionales.
- c. Financiamiento: El proyecto prevé mecanismos de financiamiento público y privado, lo que es viable si se integra al presupuesto multianual y fondos concursables.

Con relación a la oportunidad, observamos los siguientes puntos:

- a. Contexto ambiental: La pérdida de polinizadores por deforestación y agroquímicos exige medidas urgentes.
- b. Demanda internacional: El mercado global de miel y derivados está en expansión, lo que abre oportunidades de exportación.
- c. Sinergia con políticas actuales: Se alinea con objetivos de sostenibilidad, lucha contra la pobreza rural y diversificación productiva.
- d. Crisis climática: La apicultura es resiliente y puede ser parte de estrategias de adaptación.

IV.4. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

PRE-DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 014320/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA “LEY QUE PROMOCIONA EL FORTALECIMIENTO DE LA APICULTURA Y LA POLINIZACIÓN COMO ACTIVIDAD PRODUCTIVA ESTRATÉGICA DEL AGRO”.

La iniciativa legislativa materia de análisis en el presente dictamen no contraviene ninguna disposición legal de nuestro ordenamiento jurídico; por el contrario, se encuentran en estricta consonancia con diversos artículos de la Constitución Política del Perú, como son:

- Artículos 2 y 7: Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.
- Artículo 66: El Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando su uso sostenible.
- Artículo 88: Reconoce y fomenta la actividad agraria, incluyendo la apicultura como parte de la economía rural.
- Artículo 89: Promoción de comunidades campesinas y nativas, que pueden beneficiarse de la apicultura como actividad productiva.

Con relación a los efectos de la vigencia de la implementación del Proyecto de Ley 14320/2025-CR, podemos indicar los siguientes puntos:

- Fortalecimiento institucional: Obliga al MIDAGRI a formular una política sectorial específica para la apicultura, con lineamientos claros de financiamiento y ejecución.
- Reconocimiento legal de la apicultura: Eleva la actividad a rango de política pública, lo que facilita su inclusión en presupuestos multianuales y planes de desarrollo regional.
- Impacto económico: Incentiva la producción y comercialización de miel y derivados, generando empleo rural y oportunidades de exportación.
- Impacto ambiental: Refuerza la protección de polinizadores y la sostenibilidad de ecosistemas agrícolas.
- Articulación intersectorial: Genera obligaciones de coordinación entre MIDAGRI, MINAM, MINCETUR y gobiernos regionales.

IV.5. Relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

En referencia a las políticas del Acuerdo Nacional, la propuesta de ley se encuentra alineada a los siguientes objetivos:

Objetivo III. Competitividad del país

18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

“Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y microempresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada, así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles”.

Política de Estado 23. Política de desarrollo agrario y rural

“Nos comprometemos a impulsar el desarrollo agrario y rural del país, que incluya a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y a la explotación forestal sostenible,

PRE-DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 014320/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA “LEY QUE PROMOCIONA EL FORTALECIMIENTO DE LA APICULTURA Y LA POLINIZACIÓN COMO ACTIVIDAD PRODUCTIVA ESTRATÉGICA DEL AGRO”.

para fomentar el desarrollo económico y social del sector. Dentro del rol subsidiario y regulador del Estado señalado en la Constitución, promoveremos la rentabilidad y la expansión del mercado de las actividades agrarias, impulsando su competitividad con vocación exportadora y buscando la mejora social de la población rural”.

IV.6. Relación con la Agenda Legislativa 2024-2025

Mediante Resolución Legislativa del Congreso 006/2024-2025-CR, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de noviembre de 2024, Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024-2025, instrumento que, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso de la República, determina los temas prioritarios, tanto en comisiones como en el Pleno del Congreso.

La citada Agenda Legislativa considera prioritarios, dentro de los Objetivos del Acuerdo Nacional, lo siguiente:

Objetivo III. Competitividad del país

Política de estado 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.

Política de estado 23. Política de desarrollo agrario y rural.

IV.7. Opiniones e información solicitadas

IV.7.1. Respecto del Proyecto de Ley 14320/2025-CR, se ha solicitado opiniones a las siguientes instituciones:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RPTA
26-04-2026	Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú	OFICIO N° 02720-2025-2026-CA/CR	No
26-04-2026	Presidente de la Asociación de Gobernadores Regionales del Perú	OFICIO N° 02721-2025-2026-CA/CR	No
26-04-2026	Presidente del Consejo de Ministros	OFICIO N° 02722-2025-2026-CA/CR	No
26-04-2026	Ministerio de la Producción	OFICIO N° 02723-2025-2026-CA/CR	No
26-04-2026	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	OFICIO N° 02724-2025-2026-CA/CR	Si
26-04-2026	Presidente de Confederación Nacional de Apicultores del Perú	OFICIO N° 02725-2025-2026-CA/CR	Si

IV.8. Opiniones recibidas

IV.8.1. Con relación al Proyecto de Ley 014320/2025 -CR, se han recibido las opiniones de las siguientes instituciones consultadas:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTOS	OPINIÓN
24-04-2026	Presidente de Confederación Nacional de Apicultores del Perú- CONAPI	OFICIO N° 015-2026 CONAPI PERU	Favorable y formula observaciones
30-04-2026	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	OFICIO Nro 01660-2026-MIDAGRI-SG	viable con observaciones

IV.9. Opiniones emitidas por las entidades consultadas

PRE-DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 014320/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA “LEY QUE PROMOCIONA EL FORTALECIMIENTO DE LA APICULTURA Y LA POLINIZACIÓN COMO ACTIVIDAD PRODUCTIVA ESTRATÉGICA DEL AGRO”.

Confederación Nacional de Apicultores del Perú- CONAPI

Mediante Oficio 015-2026-CONAPI-PERÚ, el presidente del CONAPI, ha remitido la opinión formulada en el Proyecto de Ley 014320/2025-CR, presentando una evaluación y propuestas para fortalecer la actividad apícola y la polinización en Perú mediante un programa nacional; y a continuación presentamos un resumen de la opinión formulada:

“El documento presenta una evaluación y propuestas para fortalecer la actividad apícola y la polinización en Perú mediante un programa nacional.

Posición institucional: CONAPI PERÚ respalda la iniciativa legislativa, destacando su importancia para visibilizar la apicultura como actividad estratégica en el desarrollo agrícola.

El proyecto identifica problemas como: Alta mortalidad de abejas, uso inadecuado de pesticidas, falta de financiamiento, miel adulterada, ausencia de datos oficiales y débil desarrollo técnico. Se critica que se basa en mecanismos de coordinación sin estructuras operativas en campo y que funciones asignadas a MIDAGRI y la Mesa Apícola carecen de capacidad ejecutiva y presupuestal.

Observación estructural: La Mesa Apícola tiene un rol consultivo y de articulación, pero no ejecuta programas ni administra recursos, lo que puede generar burocracia sin resultados concretos.

Propuesta central: Creación del Programa Nacional de Apicultura y Polinización (PRONAP), adscrito al MIDAGRI, con autonomía técnica y capacidad de ejecución, enfocado en territorio y producción.

Funciones del PRONAP:

- Desarrollo productivo: repoblamiento, producción de núcleos y reinas, expansión apícola.
- Sistema de polinización: implementación, registro, planificación, articulación con exportaciones.
- Financiamiento: administración de fondos, créditos, seguros y seguro apícola nacional.
- Sanidad: monitoreo de mortalidad, coordinación con SENASA, protocolos de pesticidas.
- Tecnología e innovación: apicultura de precisión, monitoreo digital, transferencia tecnológica.
- Formación: capacitación técnica, profesionalización y desarrollo de talento humano.

Propuestas complementarias.

- Establecer metas de crecimiento de colmenas para 2035, definir estándares de producción, clasificar tipos de apicultura, zonificación, regulación del uso de pesticidas, control de miel adulterada, creación del Instituto Nacional de la Miel y la Apicultura, y sistema de certificación.
- Rol de la Mesa Apícola Redefinir su función como espacio de articulación y consulta, no como órgano ejecutor.
- Impacto estratégico y brecha de polinización, Perú tiene más de 300,000 hectáreas agrícolas y proyecta 1,4 millones en 10 años; se requieren más de 2 millones de colmenas para cubrir la demanda de cultivos como palta y arándanos. La brecha en información oficial muestra que hay más de 400,000 colmenas, frente a las 240,000 estimadas por el Estado.
- Se propone un Sistema Nacional de Información Apícola para cerrar esta brecha y fortalecer la agroexportación mediante una apicultura organizada y profesional.

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

Mediante OFICIO N° 01660-2026-MIDAGRI-SG, el señor secretario general del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, ha remitido el Informe N° 00523-2026-MIDAGRI-SG/OAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, mediante el cual se da respuesta a lo solicitado con relación al Proyecto de Ley 014320/2025-CR, indicando que es **viable con observaciones**; lo que a continuación transcribimos:

“Opinión legal de la Oficina General de Asesoría Jurídica:

- 4.9 Al respecto, la Dirección General de Desarrollo Agrícola y Agroecología- DGDAE considera que si bien la iniciativa legislativa busca fortalecer la actividad apícola a nivel nacional y reconoce

PRE-DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 014320/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE PROMOCIONA EL FORTALECIMIENTO DE LA APICULTURA Y LA POLINIZACIÓN COMO ACTIVIDAD PRODUCTIVA ESTRATÉGICA DEL AGRO".

su importancia productiva, económica y ambiental, las disposiciones que se proponen requieren revisión, particularmente en lo referido a la asignación de funciones específicas a entidades del Poder Ejecutivo, la posible duplicidad de instrumentos institucionales existentes, la generación de obligaciones sin evaluación previa de disponibilidad presupuestal y la necesidad de asegurar coherencia con el marco normativo vigente y los procesos de adecuación actualmente en desarrollo en el sector.

- 4.10 Asimismo, identifica que existen instrumentos sectoriales y mecanismos de promoción productiva en ejecución, programas de fortalecimiento productivo, los cuales deben ser considerados en la evaluación, a fin de evitar superposiciones institucionales y promover una gestión sectorial articulada y eficiente.
- 4.11 De otro lado, la Dirección General de Políticas Agraria-DGPA, señala que el Proyecto de Ley tiene como finalidad establecer un mecanismo institucional para el fortalecimiento de la actividad apícola; asimismo considera importante realizar aportes, que se alineen con el objetivo del Proyecto de Ley, respecto del cual se debe tener en cuenta la Ley N° 26305, modificada por la Ley N° 32235, declara de interés nacional a la Apicultura y la actividad agro-industrial de los productos apícolas por su importancia económica, social y ecológica, debiendo protegerse a la abeja doméstica -abeja apis mellífera-, a las abejas nativas sin aguijón o meliponas y a las especies de abejas nativas como insectos útiles, así como a la flora apícola y melipona como riqueza nacional evitando su tala indiscriminada y propiciando su reforestación, conservación, investigación científica y promoción como actividad productiva sostenible".
- 4.12 Al 414 (...)
- 4.15 Es importante indicar que SENASA considera la revaluación de la propuesta en la Primera Disposición Complementaria Transitoria Final del Proyecto de Ley, ya que se delimite que aspectos de acuerdo a la problemática que identifica el legislador en su propuesta normativa, se requeriría el fortalecimiento, hace referencia que en el caso de las importaciones de productos de origen animal, que incluye el ingreso de productos apícolas de otros países, está vigente el Decreto Supremo N°051-2000-AG que aprueba el Reglamento Zoonosanitario de Importación y Exportación de Animales, Productos y Subproductos de Origen Animal, y las directrices de la Comunidad Andina y la Organización Mundial de Sanidad Animal OMSA, de las cuales se establece el cumplimiento de requisitos sanitarios específicos armonizados previamente con el país de procedencia, a efectos de salvaguardar la sanidad agraria. De la exposición de motivos que sustenta el Proyecto de Ley, no se verifica la evaluación de esta.
- 4.16 Al 4.20 (...)
- Sobre la Conformación de Comisiones Multisectoriales*
- 4.21. Al respecto, es importante mencionar que la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos; con el objetivo de alcanzar un Estado, entre otros, al servicio de la ciudadanía, con canales efectivos de participación ciudadana y transparente en su gestión.
- 4.22. Al 4.27 (...)
- Sobre el financiamiento de la propuesta normativa*
- 4.28 Respecto de lo consignado en la Segunda Disposición Complementaria Final de la iniciativa legislativa, relacionado con el financiamiento de la propuesta, se debe tener en consideración, que la misma vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 32514, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2026, 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.

PRE-DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 014320/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA “LEY QUE PROMOCIONA EL FORTALECIMIENTO DE LA APICULTURA Y LA POLINIZACIÓN COMO ACTIVIDAD PRODUCTIVA ESTRATÉGICA DEL AGRO”.

4.29 Además, se advierte que, de implementarse la propuesta normativa, contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, dado que la misma implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

Finalmente, cabe precisar 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, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)". Por tanto, la propuesta de Ley vulneraría lo dispuesto en el citado artículo constitucional.

4.30 (...)

4.31. Teniendo en cuenta la normativa aplicable al Proyecto de Ley, la opinión y observaciones efectuadas por SENASA, DGDA, DGPA; y lo señalado en el presente informe, el Proyecto de Ley deviene en **Viable con observaciones**.

V. CONCLUSIONES:

5.1 Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal se opina que: El Proyecto de Ley N° 14320/2025-CR, "Ley que Fortalece la Actividad Apícola para la formulación, implementación y financiamiento de su política sectorial", deviene en **Viable con observaciones**.

IV. 10. Análisis de la opinión formulada por las entidades consultadas

a. Análisis de la opinión formulada por el CONAPI

El CONAPI saluda y respalda la iniciativa, reconociendo la apicultura como actividad estratégica para el agro nacional. Señala que el proyecto debe fortalecerse con un enfoque productivo, empresarial y tecnológico, pues actualmente se limita a mecanismos de coordinación institucional.

Sin embargo, observa que el Proyecto de Ley 14320/2025 asigna funciones al MIDAGRI y a la Mesa Apícola, pero sin capacidad ejecutiva ni presupuestal. Por ello el CONAPI advierte que esto generaría burocracia sin impacto real.

Así mismo se reconoce su rol consultivo, pero se rechaza que sea el órgano ejecutor de políticas públicas. Propone redefinirla como espacio de articulación y participación gremial, también propone la creación del PRONAP (Programa Nacional de Apicultura y Polinización), adscrito al MIDAGRI, con autonomía técnica y operativa.

Priorizando las siguientes funciones: repoblamiento de colmenas, sistema nacional de polinización, administración de un fondo apícola, seguro apícola nacional, sanidad, innovación tecnológica y profesionalización del sector.

Con relación a la polinización el Perú requiere más de 2 millones de colmenas para atender la expansión agrícola proyectada, pero solo cuenta con unas 400,000. La estadística indica que existe una brecha entre la data oficial (240,000 colmenas) y la realidad productiva (400,000+), lo que evidencia falta de información confiable.

Observemos que el Proyecto de Ley 14320/2025 plantea, además la creación de una Comisión Técnica Multisectorial y la formulación de una política sectorial apícola bajo MIDAGRI, con participación de múltiples ministerios y gremios. Sin embargo, no establece un órgano ejecutor especializado, lo que coincide con la crítica de CONAPI.

PRE-DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 014320/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA “LEY QUE PROMOCIONA EL FORTALECIMIENTO DE LA APICULTURA Y LA POLINIZACIÓN COMO ACTIVIDAD PRODUCTIVA ESTRATÉGICA DEL AGRO”.

El proyecto se centra en gobernanza y articulación, mientras que CONAPI exige ejecución operativa directa mediante PRONAP. Respecto de la implicancia legal, verificamos que la propuesta de CONAPI es compatible con el principio de descentralización y especialización administrativa, pero requeriría modificar la estructura orgánica del MIDAGRI.

La creación del PRONAP implica asignación de recursos nuevos, lo que excede la fórmula del PL 14320/2025 (que se financia con presupuestos institucionales existentes). Es preciso resaltar que la propuesta de CONAPI fortalece la protección de derechos colectivos y la competitividad agrícola, pero exige ajustes normativos para evitar duplicidad con SENASA, INEI y CEPLAN.

b. Análisis Técnico de la Opinión formulada por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

1. En cuanto a la pertinencia de la política sectorial apícola, observamos que el MIDAGRI señala que la apicultura ya está comprendida dentro de la Política Nacional Agraria (DS N.º 017-2021-MIDAGRI), por lo que no sería necesario crear una política sectorial independiente.

Recomienda además que los pilares propuestos en el artículo 4 del proyecto (salud apícola, financiamiento, régimen tributario, etc.) se incorporen como lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Apícola (PNDA), en lugar de constituir una política autónoma. Esto responde al marco normativo del SINAPLAN, que establece que las políticas nacionales deben implementarse a través de planes estratégicos, evitando duplicidad de instrumentos.

2. Plan Nacional de Desarrollo Apícola

El MIDAGRI considera viable actualizar el Plan Nacional de Desarrollo Apícola (PNDA) al 2050, dado que la Ley N.º 32235 ya dispone al ministerio adecuar dicho plan. Se sugiere que los pilares del proyecto se trasladen como lineamientos técnicos para la actualización del Plan Nacional de Desarrollo Apícola (PNDA), lo que asegura coherencia con la normativa vigente.

3. Comisión Técnica Multisectorial

El proyecto propone crear una comisión multisectorial mediante ley. El MIDAGRI advierte que, conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y los Lineamientos de Organización del Estado (DS N.º 054-2018-PCM), las comisiones del Ejecutivo deben aprobarse por Decreto Supremo, no por ley.

Por tanto, recomienda reevaluar este mecanismo, ya que podría vulnerar el principio de separación de poderes y generar problemas de competencia.

4. Registro Nacional de Productores Apícolas

El proyecto asigna al INEI la creación/actualización de un registro específico. En ese sentido el MIDAGRI advierte que ya existe el Padrón de Productores Agrarios (Ley N.º 30987), por lo que crear un registro paralelo generaría duplicidad de funciones y recursos. Y recomienda integrar la información apícola dentro del padrón existente.

5. Observaciones técnicas de SENASA

SENASA sugiere reemplazar el término “salud apícola” por “sanidad apícola”, dado que su competencia se centra en la regulación sanitaria y control de plaguicidas. Precisa que ya existen regulaciones vigentes sobre plaguicidas y control de alimentos, por lo que la disposición de fortalecer su capacidad regulatoria debe ajustarse a lo que ya está normado.

Respecto del análisis legal

Se observa que la creación de comisiones multisectoriales por ley podría invadir competencias del Ejecutivo, contraviniendo el principio de separación de poderes (art. 43 de la Constitución). El Tribunal Constitucional ha señalado que las comisiones deben respetar la autonomía funcional de cada poder del Estado.

En cuanto a la compatibilidad normativa, el proyecto debe armonizarse con la Ley N.º 26305 y su modificatoria Ley N.º 32235, que ya declaran de interés nacional la apicultura.

Asimismo, la propuesta de política sectorial apícola podría ser redundante frente a la Política Nacional Agraria, generando conflictos de jerarquía normativa.

Competencia institucional

El MIDAGRI no tiene competencia para “actualizar leyes” como plantea la disposición complementaria primera del proyecto (referida a la Ley N.º 31235). Esto excede las atribuciones del ministerio y debería ser corregido.

La creación de un registro paralelo en el INEI contraviene el principio de eficiencia del gasto público, al duplicar funciones ya asignadas por ley al Padrón de Productores Agrarios.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Análisis Cualitativo

Beneficios

- Incremento rápido de productividad por repoblamiento de colmenas y mejora genética.
- Innovación tecnológica (apicultura de precisión, sistemas digitales).
- Mayor competitividad en exportaciones al articular productores y comercializadores.

Beneficios sociales y ambientales

- Promoción directa del repoblamiento de colmenas y sanidad apícola.
- Formación de apicultores y transferencia tecnológica.
- Beneficios inmediatos para pequeños productores y polinizadores.

Costos y Riesgos

- Costos moderados: creación del Sistema Nacional de Apicultura y Polinización y Registro Nacional de Polinizadores.
- Inversión en infraestructura: laboratorios y centros de investigación.
- Capacitación y profesionalización: programas de formación técnica y digital.
- Riesgo: financiamiento insuficiente al no establecer fuentes claras de recursos.

La nueva fórmula de la Comisión Agraria es más ágil y productiva, con beneficios inmediatos en competitividad y sanidad apícola.

VI. CONCLUSIÓN

PRE-DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 014320/2025-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA “LEY QUE PROMOCIONA EL FORTALECIMIENTO DE LA APICULTURA Y LA POLINIZACIÓN COMO ACTIVIDAD PRODUCTIVA ESTRATÉGICA DEL AGRO”.

Por las consideraciones expuestas, la Comisión Agraria, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, **recomienda la aprobación** del dictamen recaído en el **proyecto de ley 014320-2025-CR**, con el siguiente **texto sustitutorio**.

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

TEXTO SUSTITUTORIO

Fórmula Legal

LEY QUE PROMOCIONA EL FORTALECIMIENTO DE LA APICULTURA Y LA POLINIZACIÓN COMO ACTIVIDAD PRODUCTIVA ESTRATÉGICA DEL AGRO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto reconocer la apicultura y la polinización como actividad productiva estratégica del agro peruano, para fortalecer la competitividad, garantizar la sanidad apícola y promover el acceso a seguros y mecanismos de protección, así como al financiamiento, asistencia técnica e innovación tecnológica.

Artículo 2. De la finalidad

La presente Ley tiene por finalidad la promoción, el repoblamiento nacional de colmenas y producción de núcleos y reinas; la implementación de un Sistema Nacional de Apicultura y servicio de Polinización y el Registro Nacional de Polinizadores y el monitoreo de la sanidad apícola.

Artículo 3. De la promoción

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, dentro de sus competencias promueve:

- a) La implementación del Sistema Nacional de Apicultura y Polinización y el Registro Nacional de Polinizadores.
- b) La implementación de laboratorios y centros de investigación apícola.
- c) La articulación de los productores, microempresarios y comercializadores de los productos de la apicultura.
- d) El desarrollo de tecnología e innovación (apicultura de precisión, sistemas digitales)
- e) La educación superior en apicultura.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo único

Reglaméntese a la publicación de la presente ley en un plazo de 90 días, a cargo del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego bajo responsabilidad del titular de pliego.

Dese cuenta.
Sala Carlos Torres y Torres Lara.

Lima, 12 de mayo de 2026.