Comisión de Producción

Comisión Agraria

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
RU 2046423
15 SEPTIEMBRE 2025 06:49 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

Proy. 2037/2021-CR y otros.

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00251-2026-2031-CD
RU 22692-CD ACTUALIZADA
16 SEPTIEMBRE 2026 11:53 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Lima, 15 de setiembre de 2025

OFICIO Nº 260 -2025 –PR

Señor
JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación 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. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

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

> *"**Artículo 1. Objeto de la Ley***
> *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*

1 Sobre la base del Informe N° 0140-2025-EF/46.01, Informe N° 00000927-2025-PRODUCE/OGAJ e Informe Legal N° 009-2025-MINCETUR-SG-OGAJ-FYMM.

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.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar que desde el punto de vista estrictamente presupuestario, se formula observación a la Autógrafa de Ley, ya que, en los numerales 2.1 al 2.5, disponen que el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales promuevan proyectos de inversión orientados a la conformación e implementación de plantas de transformación de fibra de camélidos sudamericanos y ovinos. Asimismo, establece el desarrollo y difusión de programas de capacitación, implementación de mecanismos de incentivos y facilitación financiera, y encarga al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) y al Ministerio de la Producción (PRODUCE), la elaboración de un padrón de asociaciones y comunidades productoras.

   Estas disposiciones conllevan costos asociados a actividades administrativas, capacitaciones técnicas, elaboración de programas, conformación de padrones y, eventualmente, incentivos y mecanismos de financiamiento, que para su ejecución requiere la asignación de recursos adicionales del Tesoro Público. En consecuencia, se asignan nuevas funciones al Poder Ejecutivo y a los gobiernos subnacionales que implican el uso de recursos públicos, generando una necesidad de financiamiento no prevista en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, aprobado mediante la Ley N° 32185.

   En consecuencia, de implementarse la iniciativa legislativa, se contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440[2] y por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú[3].

---

2 ***"Artículo 2. Principios***
2.1 Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:
1. Equilibrio presupuestario: *Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.*
(...)"

3 ***"Artículo 78.-(...)***
El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado

3. Asimismo, de la revisión del Análisis Costo Beneficio contenido en la Exposición de Motivos del Texto Sustitutorio del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 2037/2021-CR, antecedente de la Autógrafa de Ley, se advierte que no se presenta un análisis costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos que indique los costos de su implementación, y que demuestre que las entidades involucradas tengan los recursos suficientes para su financiamiento. En dicha sección, únicamente se hace referencia a que la norma contempla costos iniciales bajos y gastos administrativos propios de las funciones de los ministerios y gobiernos regionales y locales; tampoco presenta una evaluación presupuestal que evidencie la disponibilidad de los créditos presupuestarios que sean necesarios para la implementación de la propuesta normativa para el Año Fiscal 2025, ni para garantizar su sostenibilidad en los ejercicios fiscales posteriores, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

   En esa línea, la Autógrafa de Ley no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley Nº 32186, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025[4], reglas que indican que todo proyecto normativo que genere gasto debe estar acompañado de dicho análisis que muestre el impacto de su aplicación en el Presupuesto del Sector Público.

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

4. De otro lado, el numeral 2.3 de la Autógrafa de Ley establece que 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 estándares técnicos que generen valor agregado. Sin embargo, dicha propuesta no considera que, conforme al numeral 66.3 del artículo 66 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la creación de incentivos presupuestarios orientados a mejorar el desempeño de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales corresponde ser coordinada por la Dirección General

---

4 *"**Artículo 2.- Estabilidad presupuestaria***
(…)
2.2 Durante el año fiscal 2025, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:
(…)
3. "En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.
4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo"

de Presupuesto Público (DGPP) con la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Descentralización.

Por ello, la Autógrafa de Ley genera sobre las entidades públicas involucradas, la responsabilidad de financiar y ejecutar acciones para su implementación, aspecto que es contrario a lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440[5], que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria del Pliego con cargo a su respectivo presupuesto institucional, así como la facultad para priorizar sus gastos, en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y con sujeción al principio de legalidad.

5. Por otro lado, se advierte que, la Autógrafa de Ley señala como objeto 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. Para ello, señala en su **artículo 2** lo siguiente:

> *"**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 fibras 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 sudamericano y ovinos, así como del sector privado.*
> *(...)"*

Al respecto, cabe precisar que en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Programación de Inversiones - SNPMGI, se definen a las **inversiones**[6] como intervenciones temporales y comprenden a los proyectos de inversión (PI) y a las inversiones de optimización, ampliación marginal, rehabilitación y de reposición (IOARR); no comprenden gastos de operación y mantenimiento. Asimismo, se define como **proyecto de inversión**[7], a intervenciones temporales que se financian, total o parcialmente, con recursos públicos, destinadas a la formación de capital físico, humano, institucional, intelectual y/o natural, que tenga como propósito crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción de bienes y/o servicios. De igual manera, las **IOARR** son intervenciones puntuales

---

5 ***"Artículo 7. Titular de la Entidad***
(...)
7.3 El Titular de la Entidad es responsable de:
1. Efectuar la gestión presupuestaria (...)
2. Conducir la gestión presupuestaria hacia el logro de las metas de productos y resultados priorizados (...)."
3. Determinar las prioridades de gasto de la Entidad en el marco de sus objetivos estratégicos institucionales que conforman su Plan Estratégico Institucional (PEI), y sujetándose a la normatividad vigente."

6 Numeral 6 del artículo 3 del Reglamento del D. Leg. N° 1252, D. Leg. que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobado con Decreto Supremo N° 284-2018-EF, y sus modificatorias.

7 Numeral 14 del artículo 3 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobado con Decreto Supremo N° 284-2018-EF, y sus modificatorias.

sobre uno más activos estratégicos que integran una unidad productora en funcionamiento[8].

Ahora bien, para el desarrollo de las inversiones se debe cumplir con las disposiciones técnico-normativas que regulan las cuatro fases del Ciclo de Inversión del SNPMGI, conforme se señala a continuación:

- La fase de **Programación Multianual de Inversiones** establece que corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como definir los objetivos a alcanzar respecto a dichas brechas, mediante el establecimiento de metas e indicadores, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica. Asimismo, sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos, las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución.

- Luego de ello, en la fase de **Formulación y Evaluación**, para el caso de los proyectos de inversión, se evalúa su viabilidad, y para el caso de las Inversiones de Optimización, de Ampliación marginal, de Reposición y de Rehabilitación (IOARR) se aprueban, luego de ello ingresan a la fase de **Ejecución**, que comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones. Finalmente, la fase de **Funcionamiento** comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión.

Asimismo, la normativa del SNPMGI establece que corresponde a cada entidad del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local desarrollar las fases de Programación Multianual de Inversiones, la Formulación y Evaluación, así como la de Ejecución y Funcionamiento; siendo responsabilidad de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI), la Unidad Formuladora (UF) y la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI), la programación, la formulación y evaluación, y la declaratoria de viabilidad de los proyectos de inversión o aprobación de las IOARR, así como la ejecución y funcionamiento de las mismas, respectivamente.

Por lo expuesto, en el marco del SNPMGI no se encuentra identificado un indicador de brecha, aprobado por el Sector competente, relacionado a la conformación e implementación de plantas de transformación de fibras de camélidos sudamericanos y ovinos; por lo que **no corresponde** que **se señale en la Autógrafa de Ley que se generen proyectos de inversión para la conformación e implementación de plantas de transformación de fibras de camélidos sudamericanos y ovinos**,

8 Apartado 1.1 del Punto 1. Orientaciones Generales de los Lineamientos para la identificación y registro de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición -IOARR.

siendo que las intervenciones con inversión pública se deben alinear a las brechas identificadas por los Sectores competentes, en el marco del SNPMGI, así como su desarrollo debe seguir los procedimientos que responden a la metodología general establecidas por la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones en el marco del SNPMGI y a las metodologías específicas sectoriales.

6. En adición a lo expuesto, en el numeral 2.2 del artículo 2 de la Autógrafa de Ley se advierte que 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

   Al respecto, debemos señalar que desde el año 2017 el referido Ministerio, a través del Programa Nacional "Tu Empresa", viene prestando asesoría integral en materia de formalización, gestión empresarial, digitalización, asesoría en financiamiento y desarrollo productivo en nuestro país, motivo por el cual no existe necesidad de que el Ministerio de la Producción realice las actividades prescritas en dicho numeral.

   Por otro lado, corresponde precisar que el Decreto Legislativo N.° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, establece en su artículo 3 que dicho ministerio es competente en materia de **comercio interno**. En consecuencia, la disposición contenida en el numeral 2.2 del artículo 2 de la Autógrafa de Ley, al señalar que *"el Ministerio de la Producción elabora y promociona programas de capacitación en técnicas de gestión empresarial y comercialización (...)"*, incurre en una imprecisión normativa, pues la referencia a la "comercialización" podría implicar una extensión de competencias hacia ámbitos que corresponden al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).

   En efecto, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley N.° 27790, Ley de Organización y Funciones del MINCETUR, este sector es el encargado de definir, dirigir, ejecutar, coordinar y supervisar la política de comercio exterior y turismo. Asimismo, tiene a su cargo la promoción de las exportaciones, la conducción de las negociaciones comerciales internacionales, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas, así como con los demás sectores del Gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias. Del mismo modo, le corresponde la regulación del comercio exterior.

   En tal sentido, utilizar la expresión "comercialización" en lugar de "comercio interno" tiene como consecuencia una superposición o invasión de funciones asignadas al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

   Asimismo, se observa el numeral 2.5 del artículo 2 de la Autógrafa de Ley, considerando que el Ministerio de la Producción no es titular de competencias vinculadas con la ganadería y crianzas a nivel nacional; no corresponde que deba ser considerado en la redacción del referido artículo; toda vez que las acciones encomendadas no guardan relación con su ámbito funcional, tales como participar en

la elaboración del referido "padrón"; además, considerar tal disposición podría generar una distorsión del reparto de competencias de las instituciones del Poder Ejecutivo, contraviniendo lo establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las leyes de organización y funciones de los mencionados ministerios; con mayor razón, si esta situación sería impuesta por el Poder Legislativo mediante una ley de su propia iniciativa, por lo que se produciría una vulneración al principio de separación de poderes.

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

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

EDUARDO MELCHOR ARANA YSA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

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.*

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.

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

En Lima, a los veintidós días del mes de agosto de dos mil veinticinco.

JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente del Congreso de la República

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA