



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME LEGAL N° 1262-2017-MINAGRI-SG/OGAJ

JUAN JOSÉ MARCELO RISI CARBONE
Secretario General

- DE** : **JOSÉ LUIS PASTOR MESTANZA**
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica
- ASUNTO** : Informe sobre la reglamentación de la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural.
- REF.** : a) Memorando N° 0384-2017-MINAGRI-DVPA/DGPA-DIPNA
b) Memoranda N°s 435 y 559-2017-MINAGRI-SG/OGAJ
c) Hoja de Ruta N° 3729-2017-MINAGRI-SG
d) Oficios N°s 1479 y 1668-2017-PCM/SC (CUT N° 3729-17)
- FECHA** : Lima, 22 DIC. 2017

Por el presente me dirijo a usted, en relación al asunto del rubro, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficios N°s 1479 y 1668-2017-PCM/SC, de fechas 11 de setiembre y 19 de octubre de 2017, respectivamente, el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al Ministerio de Agricultura y Riego la remisión de la posición actual del Sector respecto a la reglamentación de la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, teniendo en consideración lo expresado anteriormente por este Ministerio, en torno a la mencionada Ley.
- 1.2 Por Hoja de Ruta N° 3729-2017-MINAGRI-SG, de fecha 11 de setiembre y 19 de octubre de 2017, respectivamente, Secretaría General dispone que esta Oficina General evalúe, informe y prepare la respuesta correspondiente.
- 1.3 Con Memoranda N°s 435 y 559-2017-MINAGRI-SG/OGAJ, de fechas 14 de setiembre y 31 de octubre de 2017, respectivamente, esta Oficina General solicitó a la Dirección General de Políticas Agrarias informe sobre la necesidad y/o utilidad de mantener la vigencia de la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, de acuerdo a la política sectorial, teniendo en consideración la diversa normativa que sobre esa misma materia se ha emitido con posterioridad a dicha norma.





- 1.4 Mediante Memorando N° 0384-2017-MINAGRI-DVPA/DGPA-DIPNA, de fecha 03 de noviembre de 2017, el Director General de la Oficina General de Políticas Agrarias adjunta el Informe N° 0127-2017-MINAGRI-MINAGRI-DVPA-DGPA/DIPNA de la Dirección de Políticas y Normatividad Agraria de dicha Dirección General, que contiene la opinión solicitada.

II. ANÁLISIS:

- 2.1 Esta Oficina General, mediante el Informe N° 711-2014-MINAGRI-OAJ, de fecha 11 de junio de 2014, ya emitió opinión sobre la reglamentación de la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, en el sentido que los beneficios que provendrían de dicha Ley, para el desarrollo de la actividad agraria y para generar apoyo financiero a los pequeños y medianos productores agrarios, ya se encuentran cubiertos por lo previsto en la Ley N° 27360, Ley que aprueba Normas de Promoción del Sector Agrario; el Decreto Legislativo N° 1020, Decreto Legislativo para la promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario; el Decreto Legislativo N° 1077, Decreto Legislativo que crea el Programa de Compensaciones para la Competitividad; Decreto de Urgencia N° 027-2009, que dicta medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria; y, la Ley N° 29736, Ley de Reconvención Productiva Agropecuaria, indicando que no es necesaria la reglamentación de la precitada Ley N° 28298, en lo que concierne al ámbito agrario, ya que se superpondría con las normas en actual vigencia y aplicación, originando desconcierto en los beneficiarios y operadores de las normas antes mencionadas.
- 2.2 Mediante el Informe Legal N° 84-2014-JUS/DGDOJ, de fecha 10 de diciembre de 2014, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señala que, según el MINAGRI, en la actualidad existirían normas vigentes que regulan la misma institución jurídica contemplada en la Ley N° 28298, en lo que respecta a la actividad agraria, indicando que si ello es así, lo que estaría afirmando el MINAGRI es que se habría producido una derogación tácita de la Ley N° 28298, por lo que considera que el MINAGRI deberá esbozar los argumentos de dicha derogación tácita, identificando los artículos de las normas posteriores a dicha ley que han derogado uno u otro artículo de la Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural.

De la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural y sus beneficios

- 2.3 La Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, publicada el 22 de julio de 2004, tiene como objeto, establecer el marco normativo de apoyo y promoción al Sector Rural para generar empleo productivo y sostenible, elevar los niveles de competitividad y rentabilidad, mejorar la calidad de vida en las familias del campo, aumentar el acceso de las empresas rurales a los mercados e insertarlos en la economía global, buscando superar los problemas de pobreza en el sector rural, cuyos objetivos específicos consisten según el artículo 2 de dicha ley, entre otros, en promover la agrupación de unidades productivas del sector rural para que constituyan Empresas Productivas Capitalizadas (EPC); Apoyar las





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

actividades primarias del sector rural para que se integren en la cadena productiva, incorporando tecnología y gestión empresarial; propiciar y promover para las empresas del Sector Rural una Gestión Gerencial y Asistencia Técnica Integral que sea consistente, coherente y segura; facilitar el acceso al financiamiento de los proyectos y programas productivos propuestos por las EPC, con nuevos instrumentos de crédito; y, mejorar la calidad de vida rural.

Según el literal a) del artículo 4, modificado por la Ley N° 28828, las EPC son personas jurídicas constituidas como sociedad anónima abierta o cerrada, cuyo capital se encuentra constituido por los aportes consistentes en dinero, valores o bienes y que tiene por objeto social la producción de cualquiera de las siguientes actividades: agropecuaria, forestal, pesquera artesanal, acuícola, turística, agroindustrial y/o industrial.

El numeral 18.1 del artículo 18 de dicha Ley, dispone que el beneficio a los que accedería las EPC se sujetarán al pago de *"una tasa del 15% sobre la renta, para efecto del Impuesto a la Renta, correspondiente a rentas de tercera categoría, de acuerdo a las normas reguladas mediante Decreto Supremo N° 054-99-EF (...)"*, beneficio que podrá utilizarlo por un máximo de siete años, lo cual constituye una rebaja del Impuesto a la Renta del 30% al 15%; agrega el artículo 19 que *"las EPC que se encuentren en la etapa pre productiva de sus inversiones, podrán recuperar anticipadamente el Impuesto General a las Ventas, pagando por las adquisiciones de los bienes de capital, insumos, servicios y contratos de construcción, de acuerdo a los montos, plazos, cobertura, condiciones y procedimientos que se establezcan en el Reglamento (...)"*, cuya etapa pre productiva, en ningún caso podrá exceder de los cinco (05) años; asimismo, el artículo 21 establece respecto del Programa de Apoyo Financiero y de respaldo colateral al Sector Rural, que los beneficiarios de dicho programa son *"los Proyectos o Programas Productivos que se generen a partir de EPC que comercializan directa o indirectamente sus productos en el mercado y las Cadenas Productivas que son constituidas con una participación no menor del 20% de la EPC"*.

Opinión de la Dirección General de Políticas Agrarias

- 2.4 El Director de la Dirección de Políticas y Normatividad Agraria de la Dirección General de Política Agrarias, a través del Informe N° 0127-2017-MINAGRI-DVPA-DGPA/DIPNA, remitido con el documento de la referencia a), señala que ya existe normativa que desarrolla lo establecido en la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, tales como el Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI, que aprobó la Política Nacional Agraria (PNA) que busca lograr un incremento sostenido de los ingresos y medios de vida de los productores y productoras agrarios, priorizando la agricultura familiar, habiéndose establecido acciones para el sector, las cuales se complementan con un marco legal vigente que se superpone a la citada Ley N° 28298; la Ley N° 27360, Ley que aprueba Normas de Promoción del Sector Agrario, y la Ley N° 28810 que extiende sus beneficios a diciembre de 2021; el Decreto Legislativo N° 1020, que promueve la organización de los productores agrarios y consolida la propiedad rural, así como facultando la creación de fideicomisos por parte de los Gobiernos Regionales para garantizar el financiamiento a pequeños productores agrarios; el Decreto Legislativo N° 1077, prorrogado con Ley N° 30462 hasta el año 2019, que crea el Fondo de





PERÚ

Ministerio
de Agricultura y Riego

Oficina General de Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Compensaciones para la Competitividad que fomenta la asociatividad y adopción de tecnologías; el Decreto de Urgencia N° 027-2009, que crea el Fondo AGROPERÚ, para constituir garantías de cobertura de riesgos crediticios y otorgar financiamiento directo a pequeños productores agrarios; la Ley N° 29736, para implementación de proyectos y programas de reconversión productiva; así como, SERVIAGRO, Plataforma de Servicios Agrarios, creado por Resolución Ministerial N° 0019-2017-MINAGRI; opinando favorablemente por la derogación de la citada Ley N° 28298, indicando que al haberse brindado los instrumentos generados en el marco de la legislación de promoción de la agricultura, no es necesaria la reglamentación de esta última.

Sobre la Derogación

- 2.5 Al respecto, sobre la derogación de las normas, debe tenerse en cuenta que el artículo 103 de la Constitución establece que "(...) una ley sólo se deroga por otra ley".

En este aspecto, las formas que puede asumir la derogación de una ley han sido precisadas por el artículo I del Título Preliminar del Código Civil, el cual señala que "La ley se deroga sólo por otra ley. La derogación se produce por declaración expresa, por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla. Por la derogación de una ley no recobran vigencia las que ella hubiere derogado". Así, la derogación de una ley puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando una ley posterior declara que la anterior cesó en su vigencia. Es tácita cuando el objeto regulado por la ley vieja es incompatible con la efectuada por la ley nueva, o cuando la materia de aquella es regulada íntegramente por la ley nueva.

OPINIÓN DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

- 2.6 Esta Oficina General coincide con lo señalado en su oportunidad por esta Oficina General, en el Informe N° 711-2014-MINAGRI-OAJ, de fecha 11 de junio de 2014, y por la Dirección General de Políticas Agrarias de este Ministerio, posiciones correctas que compartimos por cuanto con posterioridad a la dación de la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, ya existe legislación que regula lo que dicha ley estableció, por lo que no es necesario su reglamentación al encontrarse derogada tácitamente, en el ámbito agrario, conforme a continuación lo detallamos:

- 2.6.1 **SOBRE NORMAS, PARA EL SECTOR AGRARIO, QUE CONTEMPLAN LOS BENEFICIOS PREVISTOS EN LA LEY N° 28298, LEY MARCO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL SECTOR RURAL, Y QUE COMO CONSECUENCIA LA DEROGAN TÁCITAMENTE.**

Beneficios de la Ley N° 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario

La Ley N° 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, que inicialmente regía hasta el 31 de diciembre de 2010, fue ampliada en su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021 a través del artículo 1 de la Ley N° 28810 (22.07.2006), la misma que en su artículo 1





“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

declara de interés prioritario la inversión y desarrollo del sector agrario y en cuyo numeral 2.1 del artículo 2 señala que los beneficiarios de los alcances de dicha ley son las personas naturales y jurídicas que desarrollen cultivos y/o crianzas, con excepción de la industria forestal.

En cuanto a los beneficios tributarios, dicha norma en sus artículos 4 y 5 establece que: i) Se aplica la tasa del 15% sobre la renta, para efectos del Impuesto a la Renta, correspondiente a rentas de tercera categoría, a las personas naturales o jurídicas comprendidas en los alcances de dicho dispositivo de acuerdo a las normas reguladas mediante la Ley del Impuesto a la Renta; y, ii) Las personas naturales o jurídicas comprendidas en los alcances del presente dispositivo, que se encuentren en la etapa pre productiva de sus inversiones, podrán recuperar anticipadamente el Impuesto General a las Ventas, pagados por las adquisiciones de bienes de capital, insumos, servicios y contratos de construcción, de acuerdo a los montos, plazos, cobertura, condiciones y procedimientos que se establezcan en el Reglamento, siendo que la etapa pre productiva de las inversiones en ningún caso podrá exceder de cinco (05) años de acuerdo a lo que establezca el Reglamento, respectivamente.

Al respecto, se aprecia que dicho beneficio se encuentra dirigido a cualquier persona natural o jurídica dedicada a la actividad agropecuaria o agroindustrial, en la forma prevista por la Ley, sin requerirse de una forma empresarial en particular como condición para lograr acceder a dichos beneficios, por lo que los citados artículos 4 y 5 derogan tácitamente, los beneficios tributarios establecidos en el numeral 18.1 del artículo 18, y artículo 19 de la citada Ley N° 28298.

2.6.2 Beneficios del Decreto Legislativo N° 1020, Decreto Legislativo para la promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario, de fecha 09 de junio de 2008.

El citado Decreto Legislativo N° 1020, cuyo objetivo consiste en establecer un marco normativo para promover la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural con la finalidad de ampliar el acceso al crédito agrario y fomentar la competitividad, la reconversión y la modernización del sector agrario, en los numerales 7.1 y 7.2 del artículo 7 autorizó a cada Gobierno Regional a constituir fideicomisos en las entidades del sistema financiero nacional, hasta por un monto de S/. 5 000 000,00 (Cinco Millones y 00/100 Nuevos Soles), exclusivamente con los recursos, de cualquier fuente de financiamiento, que dichos Gobiernos Regionales tengan depositados en entidades financieras distintas al Banco de la Nación, con la finalidad de garantizar el financiamiento que se otorgue a los pequeños Productores Agrarios y a las Entidades Asociativas Agrarias, de sus respectivas circunscripciones territoriales.

Adicionalmente, mediante el numeral 11.1 del artículo 11 de dicha norma, que tiene rango de ley, se crea el “Fondo de Apoyo a la Consolidación de la





PERÚ

Ministerio
de Agricultura y Riego

Oficina General de Asesoría Jurídica

“Año del Buen Servicio al Ciudadano”

Propiedad Rural”, con el propósito de promover la conformación de Unidades Productivas Sostenibles por parte de los Pequeños Productores Agrarios, con lo cual los artículos precitados del Decreto Legislativo N° 1020, derogan tácitamente los beneficios establecidos en el artículo 21 de la precitada Ley N° 28298; asimismo promueve el desarrollo de la actividad agraria en general, con el cual cobertura los objetivos previstos en la Ley N° 28298, por lo que esta última se encuentra derogada tácitamente, respecto del ámbito agrario.

2.6.3 Beneficios del Decreto Legislativo N° 1077, Decreto Legislativo que crea el Programa de Compensaciones para la Competitividad, de fecha 28 de junio de 2008.

El Decreto Legislativo N° 1077 crea el Programa de Compensaciones para la Competitividad (PCC) con el objeto de elevar la competitividad de la producción agraria de los medianos y pequeños productores a través del fomento de la asociatividad y la adopción de tecnologías agropecuarias ambientales adecuadas; cuya vigencia mediante el artículo 1 de la Ley N° 30462, publicada el 17 de junio de 2016, se extendió por tres años más, respecto de la prórroga realizada con la Ley N° 30049.

Asimismo, conforme al artículo 5 del citado Decreto Legislativo, el PCC realizará transferencias a favor de los medianos y pequeños productores agrarios que desarrollan sus actividades en unidades productivas sostenibles y comprende tres tipos de pagos, de los cuales el numeral 5.1 destaca el pago a productores elegibles para cubrir parcialmente los costos de inversión asociados con la adopción de tecnologías incluidas en un menú de opciones definido en base a criterios de: i) viabilidad económica y ambiental, ii) rubros directamente relacionados con el incremento de la productividad y uso eficiente de recursos naturales escasos, excluyendo a los plaguicidas químicos, y iii) facilidad de verificación en campo, lo cual abarca los beneficios planteados por la referida ley N° 28298.

2.6.4 Sobre el Decreto de Urgencia N° 027-2009, que dicta medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria, del 24 de febrero de 2009

El Decreto de Urgencia N° 027-2009, tiene por objeto establecer medidas extraordinarias de carácter económico y financieras, a fin de reducir el impacto negativo de la crisis financiera en el agro, en cuyo artículo 2 crea el Fondo AGROPERÚ, destinado a constituir garantías para la cobertura de riesgos crediticios y para otorgar financiamiento directo a los pequeños productores agrarios organizados bajo cualquier forma asociativa; dicho Fondo, según el artículo 3, se genera con recursos provenientes del Fondo de Apoyo a la Consolidación de la Propiedad Rural, a que se refiere el Decreto Legislativo N° 1020; recursos del Fondo de Crédito del Pequeño Productor Agrario - CREDIAGRO establecidos en el Decreto Supremo N° 008-2007-AG; ingresos financieros que genere la administración del fondo; y, las transferencias que este Ministerio realice a favor del Fondo.





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Es preciso indicar que, dicho Decreto de Urgencia ha sido prorrogado por sucesivos Decretos de Urgencia, hasta que la Cuarta Disposición Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013 le otorgó vigencia permanente. En tal sentido, el Decreto de Urgencia N° 027-2009 abarca el objetivo específico previsto en el literal d) del artículo 2 de la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, consistente en facilitar el acceso al financiamiento de los proyectos y programas productivos propuestos por las EPC, con nuevos instrumentos de crédito, con lo cual la Ley N° 28298, queda derogada tácitamente, en cuanto a dicho objetivo específico por encontrarse recogido en el Decreto de Urgencia N° 027-2009.

2.6.5 Sobre la Ley N° 29736, Ley de Reconvención Productiva Agropecuaria, del 06 de julio de 2011

Los artículos 1 y 2 de la Ley N° 29736, Ley de Reconvención Productiva Agropecuaria, señalan "*Declárase de interés nacional y carácter prioritario la reconversión productiva agropecuaria en el país, como política permanente del Estado en los tres niveles de gobierno*"; y, "*La reconversión productiva agropecuaria es el cambio o transformación voluntaria hacia una producción agropecuaria diferente a la actual; busca innovar y agregar valor a la producción mediante la utilización de sistemas tecnológicos eficientes en toda la cadena productiva*", respectivamente, la cual se aplica a través de programas y proyectos de reconversión productiva promovidos y ejecutados por el Estado, en los tres niveles de gobierno, y los agricultores, de acuerdo a las prioridades productivas aprobadas por el titular de cada nivel de gobierno responsable; añadiendo el literal a) del artículo 5 que el componente de inversión de la reconversión productiva agropecuaria comprende el financiamiento o cofinanciamiento de los proyectos o programas por parte del Estado y los beneficiarios, respectivamente; por lo que los precitados artículos de la referida Ley derogan tácitamente lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural.

- 2.7 De lo anteriormente descrito, se aprecia que con posterioridad a la emisión de la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, se han expedido normas con rango de ley que promueven el desarrollo de la actividad agraria en general y para dar apoyo financiero a los pequeños y medianos productores agropecuarios, por lo que, en el ámbito agrario, deviene en innecesaria la reglamentación de dicha ley, toda vez que se encuentra derogada tácitamente, respecto al ámbito agrario, por las normas citadas en el numeral 2.6 del presente informe legal.



III. CONCLUSIÓN:

Dado que las normas con rango de ley, expedidas con posterioridad a la Ley N° 28298, Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, las cuales fueron citadas en el rubro análisis del presente Informe Legal, establecen, entre otros,



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

beneficios contemplados en la mencionada Ley N° 28298, esta última se encuentra derogada tácitamente, en relación al ámbito agrario, por lo que esta Oficina General se ratifica en lo señalado en el Informe N° 711-2014-MINAGRI-OAJ de fecha 11 de junio de 2014, en el sentido que, como consecuencia de la referida derogación, no es necesaria la reglamentación de la misma.

Atentamente,

Jenny Buendía Falcón
Abogada

Visto el Informe que antecede y con la conformidad de este Despacho: Elévese a la Secretaría General, para el trámite respectivo.



JOSE LUIS PASTOR MESTANZA
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica