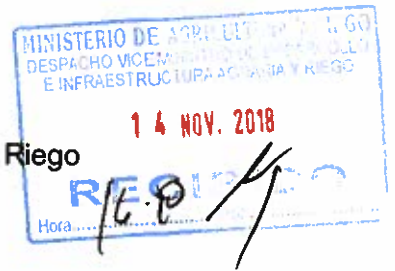




"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

CARGO

**INFORME LEGAL N° 1089-2018-MINAGRI-SG/OGAJ**



**A :** PABLO EDGAR ARANIBAR OSORIO  
Viceministro de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego

**DE :** ALESSANDRA G. HERRERA JARA  
Directora General  
Oficina General de Asesoría Jurídica

**ASUNTO :** Pedido de opinión con relación al Proyecto de Ley N° 3211/2018-CR "Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos".

**REF. :** Oficio N° 103-2018-2019-CA/CR.

**FECHA :** 14 NOV. 2018

Es grato dirigirme a usted en relación a documento de la referencia, a fin de emitir la opinión legal requerida con relación al Proyecto de Ley detallado en el Asunto.

**1. ANTECEDENTES:**

- 1.1 Mediante el Oficio N° 103-2018-2019-CA/CR ingresado el 13 de setiembre de 2018, el Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República, señor Federico Pariona Galindo, solicita al Ministro de Agricultura y Riego emitir opinión con relación al Proyecto Ley N° 3211/2018-CR "Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos".
- 1.2 Con Hoja de Ruta de fecha 13 de setiembre de 2018, el Viceministerio de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego solicitó a la Dirección General Agrícola emitir opinión al respecto.
- 1.3 Mediante Oficio N° 1543-2018-MINAGRI-DVDIAR/DGA-DIA de fecha 18 de octubre de 2018, la Dirección General Agrícola remite al Despacho Viceministerial de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego la opinión solicitada con relación al Proyecto Ley N° 3211/2018-CR.
- 1.4 Con Hoja de envío de fecha 18 de octubre de 2018 el Despacho Viceministerial de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego, remite a esta Oficina General los antecedentes antes señalados, a efectos de emitir la opinión legal correspondiente.
- 1.5 Con Memorandos Nos. 637 y 638-2018-MINAGRI-SG/OGAJ, ambos de fecha 25 de octubre de 2018, esta Oficina General solicitó a la Dirección General de Políticas Agrarias y a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, respectivamente, emitir opinión con relación al Proyecto Ley N° 3211/2018-CR.
- 1.6 Mediante Memorandum N° 398-2018-MINAGRI-DVPA/DGPA-DIPNA de fecha 29 de octubre de 2018, la Dirección General de Políticas Agrarias remitió la opinión solicitada.



9



*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

- 1.7 Con Memorando N° 741-2018-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA de fecha 07 de noviembre de 2018, la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios remite la opinión solicitada con relación al Proyecto Ley N° 3211/2018-CR.

## 2. BASE LEGAL:

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso
- Decreto Legislativo 997, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, modificada por Ley N° 30048.
- Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego y sus modificatorias.

## 3. ANÁLISIS:

- 3.1 De la revisión efectuada al Proyecto de Ley N° 3211/2018-CR "Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos", se advierte que éste consta de seis artículos, estableciendo en el artículo 1, lo siguiente:

### ***"Artículo 1.- Objeto de la Ley***

*La presente Ley tiene por objeto complementar la normatividad vigente a través del establecimiento de medidas para reducir y prevenir las pérdidas y desperdicios de alimentos a través de un manejo adecuado de los mismos, a nivel nacional, regional y local; con el fin de garantizar el derecho de toda persona a recibir una alimentación sana y suficiente para su desarrollo"*

Por otro lado, el referido Proyecto de Ley establece en el artículo 2 el ámbito de aplicación, realizando en el artículo 3 una precisión del alcance del derecho a una alimentación sana y saludable, establece en el artículo 4 las acciones de promoción a realizar por el Estado, establece en el artículo 5 la coordinación interinstitucional y en el artículo 6 declara de necesidad e interés público la elaboración de lineamientos sobre seguridad alimentaria y nutricional.

- 3.2 Al respecto, la Dirección General Agrícola remite la opinión solicitada con Oficio N° 1543-2018-MINAGRI-DVDIAR/DGA-DIA de fecha 18 de octubre de 2018, adjuntando el Informe Técnico N° 028-2018-MINAGRI/DVDIAR/DGA-DIA/JRA, en el cual concluye que el Proyecto de Ley N° 3211/2018-CR es favorable, efectuando las recomendaciones siguientes:

- Se sugiere que el objeto de la norma consignado en el artículo 1 tenga la redacción siguiente: *"Complementar la normatividad vigente a través del establecimiento de medidas para reducir y prevenir las pérdidas y desperdicios de alimentos a través de un manejo adecuado de los mismos, debiendo ser además, racional y equilibrado para el caso del aprovechamiento de los recursos naturales que se destinan a la alimentación, como son los hidrobiológicos y otros, los cuales deben ser orientados principalmente a la alimentación humana"*.
- Se recomienda precisar en el artículo 2: *"(...) las etapas de la cadena alimentaria, desde la producción primaria o recolección hasta el consumo humano"* y señalar que se debe tener en cuenta lo concerniente a la preservación y uso sostenible de los recursos naturales, en este caso los orientados a la alimentación.





*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

- Se sugiere agregar en el artículo cuarto lo siguiente: *"Estudiar y optimizar el aprovechamiento racional de los recursos naturales alimenticios, con énfasis en recursos hidrobiológicos de mayor masa pelágica y otros que correspondan, orientados principalmente al consumo humano directo y con ello lograr atender una mayor proporción de la población nacional en énfasis en los más vulnerables", "Priorizar e implementar tecnologías de conservación y aseguramiento de la calidad adecuada de las distintas realidades del país, según Sector, a fin de alcanzar el objetivo trazado (Ejem. Silos metálicos artesanales) e "Informar y educar a la población y demás agentes involucrados respecto al objeto de la presente Ley".*
- En el artículo quinto se sugiere incorporar al MIDIS y el MINEDU, por ser de gran valor en la implementación en muchas de las acciones que se precisan en dicho artículo.
- En el artículo sexto se sugiere coordinar con la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a fin de complementar la propuesta y tenerlo en cuenta en todo el proceso de formulación de la norma hasta su aprobación e implementación, por tratarse del órgano oficial que aglutina todo el espectro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país, dentro del cual está incluido el objeto de la propuesta.
- Incorporar en el grupo de trabajo que elabora y revisa la norma, a profesionales de los respectivos sectores a fin de contribuir en la formulación final del proyecto de Ley, siendo el MINAGRI uno de ellos.

3.3 Asimismo, la Dirección General de Políticas Agrarias emitió opinión favorable con relación al Proyecto de Ley N° 3211/2018-CR, a través del Informe N° 0141-2018-MINAGRI-DVPA/DGPA-DIPNA remitido a esta Oficina General con Memorandum N° 398-2018-MINAGRI-DVPA/DGPA-DIPNA de fecha 29 de octubre de 2018, en el cual señala que el referido Proyecto de Ley coadyuva a los intereses del sector, permite contribuir con la seguridad alimentaria nutricional; por lo que dicha Dirección General reconoce que se encuentra alineada con las prioridades del Sector y la normatividad agraria nacional.

3.4 Por otro lado, la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios ha emitido opinión favorable con relación al citado Proyecto de Ley a través del Informe 0007-2018-MINAGRI-DVDIAR/DGAAA-DGAA-CLCC de fecha 07 de noviembre de 2018, remitido a esta Oficina General mediante Memorando N° 741-2018-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA; efectuando las siguientes recomendaciones:

- Con relación al artículo 1 precisa que la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos no aseguran una alimentación sana y suficiente para el desarrollo de la persona; por lo que recomienda revisar dicho aspecto.
- Con relación al artículo 2 recomienda delimitar el ámbito de aplicación, toda vez que considera que se están abarcando aspectos relacionados al manejo de residuos sólidos.
- Con relación al artículo 4 indica que debe enfatizarse como prioridad la gestión de pérdidas y desperdicios de alimentos, la prevención a través de programas informativos y de sensibilización respecto al impacto macroeconómico y los beneficios sociales derivados de la reducción de pérdidas y desperdicios de materias primas y alimentos preparados.



9



“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- Respecto al artículo 5 del Proyecto de Ley, indica que se debe considerar al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), como ente rector de las políticas que promueven el desarrollo y la inclusión social en el país con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza; precisándose que como rector, le corresponde la coordinación con las demás entidades consideradas en dicho artículo, a fin de articular con los programas sociales a su cargo, las medidas destinadas a la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos.
- Finalmente indica que es importante prever la realización de acciones de seguimiento y control a efectos de verificar si la medida tendrá el impacto esperado y puedan ser replicadas a futuro.

3.5 Al respecto, cabe precisar que de la revisión efectuada al citado Proyecto de Ley se advierte que éste tiene por objeto establecer medidas para reducir y prevenir las pérdidas y desperdicios de alimentos, a través de un manejo adecuado de los mismos, a nivel nacional, regional y local; con el fin de garantizar el derecho de toda persona a recibir una alimentación sana y suficiente para su desarrollo.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define<sup>1</sup> a las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (PDA) como: “La disminución de la masa de alimentos para el consumo humano en cualquier punto de la cadena productiva”; señalando que las pérdidas suceden principalmente durante la producción poscosecha, almacenamiento y transporte; y que los desperdicios ocurren durante la distribución y consumo, en relación directa con el comportamiento de vendedores mayoristas y minoristas, servicios de venta de comida y consumidores que deciden desechar los alimentos que aún tienen valor.

En ese sentido la FAO señala que la construcción participativa de políticas públicas, normas técnicas y leyes, es fundamental para mejorar la gobernanza de los países hacia la prevención y reducción de PDA, y que la articulación de comités nacionales y espacios de trabajo intersectoriales, ha coadyuvado a que los países de la región de América Latina y el Caribe logren acelerar el paso en la definición de estrategias nacionales de acción; para lo cual la FAO ha elaborado un “Código Internacional de Conducta para la Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos”<sup>2</sup>, que propone al mundo una visión común para enfrentar esta problemática, afianzando el camino para acabar con el hambre hacia el 2030.

De lo expuesto se advierte que el objeto del Proyecto de Ley N° 3211/2018-CR, respecto a la reducción y prevención de las pérdidas y desperdicios de alimentos, es un tema arribado por los países que integran la comunidad internacional en el marco de la FAO, con una visión prospectiva respecto a la lucha contra la desnutrición de la población, la misma que desde un punto de vista económico busca la utilización eficiente de los



<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2017 Diciembre). *Pérdidas y Desperdicios de Alimentos en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i7248s.pdf>

<sup>2</sup> ¿Qué es un código internacional de conducta?

Los códigos de conducta y las directrices voluntarias de la FAO son instrumentos jurídicos no vinculantes (a diferencia de los tratados multilaterales que contienen obligaciones vinculantes para los Estados Partes) adoptados por un órgano rector de la FAO, como el Consejo de Seguridad Alimentaria (CFS por sus siglas en inglés), el Consejo de Agricultura (COAG), entre otros. Existen importantes experiencias en la elaboración, validación e implementación de estos instrumentos, como es el caso del Código Internacional de Conducta para la Gestión de Plaguicidas y el Código de Conducta para la Pesca Responsable



*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

alimentos y desde un punto de vista moral busca que miles de personas en el mundo dejen de padecer hambre; siendo su alcance, previsto en el artículo 2<sup>3</sup>, acorde con la definición de pérdidas y desperdicios.

3.6 Con Relación al artículo 3<sup>4</sup> de la propuesta referido a la precisión del alcance del derecho a una alimentación sana y suficiente establecido en el artículo 10 de la Ley N° 26842 - Ley General de Salud; cabe precisar que el artículo 10 de la Ley N° 26842 señala: *"Toda persona tiene derecho a recibir una alimentación sana y suficiente para cubrir sus necesidades biológicas. La alimentación de las personas es responsabilidad primaria de la familia. En los programas de nutrición y asistencia alimentaria, el Estado brinda atención preferente al niño, a la madre gestante y lactante, al adolescente y al anciano en situación de abandono social"*.

De la norma antes glosada se advierte que ésta señala de manera expresa que la alimentación de las personas es responsabilidad primaria de la familia, estableciendo una atención prioritaria al niño, a la madre gestante y lactante, al adolescente y al anciano en situación de abandono social en los programas de nutrición y asistencia alimentaria; no regulando el acceso permanente de toda persona a una alimentación adecuada para su desarrollo; razón por la cual se considera que la precisión que se pretende realizar en el artículo 3 de la propuesta excede el contenido del derecho a la alimentación, imponiendo una carga al Estado no prevista en dicha norma; la misma que no ha sido objeto de evaluación y sustento en el Análisis Costo Beneficio de la correspondiente Exposición de Motivos.

Asimismo, cabe precisar que el derecho a la alimentación se encuentra reconocido en el artículo 11<sup>5</sup> del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales así como en el artículo 25<sup>6</sup> de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los

<sup>3</sup> **Artículo 2. Ámbito de aplicación**

*La Presente Ley es de aplicación a los actores que intervienen en todas las etapas de la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta el consumo humano".*

<sup>4</sup> **Artículo 3. Del derecho a la alimentación**

Precisase que el derecho de toda persona a recibir una alimentación sana y suficiente para cubrir sus necesidades biológicas, establecido en el artículo 10 de la Ley N° 26842, Ley General de Salud; implica el acceso permanente a una alimentación adecuada para su desarrollo humano integral y los recursos necesarios que garanticen la seguridad alimentaria de manera sostenible.

Es rol del Estado respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación adoptando para ello políticas adecuadas para su plena vigencia.

<sup>5</sup> **Artículo 11:**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan

<sup>6</sup> **Artículo 25.**

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

(...)



4



*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"*  
*"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"*

cuales se establecen acciones concretas a cargo de los Estados para proteger a las personas del hambre, ninguna de las cuales se refiere a garantizar a su población un acceso permanente a la alimentación, por cuanto esa sería una carga que ningún país Latinoamericano podría soportar económicamente.

Finalmente, cabe precisar que el derecho a la alimentación forma parte de los derechos sociales, económicos y culturales o también denominados Derechos de Segunda Generación, los cuales si bien constituyen una obligación de hacer del Estado, son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo.

- 3.7 Con relación al artículo 4<sup>7</sup> que establece acciones programáticas a cargo del Estado; se advierte que éstas se encuentran vinculadas al objeto del Proyecto de Ley y se enmarcan dentro de la naturaleza programática de los derechos sociales, económicos y culturales a los que se hizo referencia en el numeral anterior; razón por la cual no hay mayores precisiones sustanciales que realizar.
- 3.8 Respecto al artículo 5<sup>8</sup> referido a la coordinación interinstitucional, se sugiere sustentar en la correspondiente Exposición de Motivos la participación de cada uno de los sectores y entidades cuya coordinación se prevé; asimismo, se sugiere incorporar al Ministerio de Educación a efectos de incluir en el currículo educativo de los tres niveles de educación regular información respecto a la reducción de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos; como una cultura alimentaria en todo el territorio nacional.
- 3.9 Con relación al artículo 6 que declara de necesidad e interés público la elaboración de lineamientos sobre seguridad alimentaria y nutricional que comprende acciones específicas para la prevención y reducción de la pérdida y desperdicio de alimentos, se advierte que dicho artículo no se encuentra sustentado en la Exposición de Motivos; fundamentación que resulta necesaria de acuerdo a lo señalado por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia en el pronunciamiento emitido con relación a la naturaleza jurídica e implicancia de las normas consideradas "declaraciones de necesidad pública e interés nacional" a través del Informe Legal N° 036-2013-JUS7DNAJ, en el cual señala que las propuestas normativas que incorporen las categorías, necesidad pública e interés nacional, deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana; generando, en la mayoría de casos, una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie



#### <sup>7</sup> Artículo 4. Acciones de Promoción

A fin de alcanzar el objeto de la presente Ley establecido en el artículo 1, el Estado emprende, dentro de sus funciones y competencias, las siguientes acciones de forma programática y de acuerdo a su presupuesto:

- Promueve y fortalece actividades de capacitación y fomento relacionadas con el buen manejo de los productos en todas las etapas de la cadena alimenticia.
- Promueve la implementación de programas y proyectos en torno a la prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimento a nivel nacional, regional y local.
- Realiza el análisis y evaluación respectivos a los proyectos destinados a la prevención y reducción de la pérdida de desperdicios de alimentos, a fin de corregir las falencias detectadas y replicar las experiencias exitosas relacionadas a las buenas prácticas sobre el tema.
- Promueve la participación del sector privado y de la población en general en las medidas destinadas a lograr el objeto planteado en la presente Ley.

#### <sup>8</sup> Artículo 5. Coordinación Interinstitucional

La Presidencia del Consejo de Ministros junto con los Ministerios de Agricultura y Riego, Producción, Ambiente y Salud; así como al Consejo Nacional de Ciencia, Innovación y Tecnología (Concytec), entre otros, realiza las coordinaciones necesarias dentro del marco de sus funciones y competencias, a fin de articular medidas y acciones destinadas a formular propuestas para la reducción de la pérdida y desperdicios de alimentos así como garantizar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria,

Página 6 de 7



*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”*

de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos; señalando que las propuestas normativas que incluyen las categorías necesidad pública y/o interés nacional no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos.

#### 4. CONCLUSIÓN:

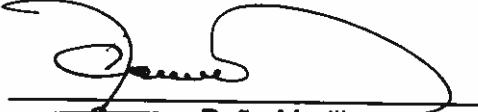
En virtud a las consideraciones expuestas en el análisis del presente Informe, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 3211/2018-CR “Ley que promueve la reducción y prevención de pérdidas y desperdicios de alimentos” resulta viable, siempre y cuando se incorporen las recomendaciones formuladas por las Direcciones Generales del Ministerio de Agricultura y Riego que se detallan en los numerales 3.2, 3.3 y 3.4 del presente Informe; así como la observación realizada por esta Oficina General en el numeral 3.6 del presente Informe con relación al artículo 3.

Asimismo deberá sustentarse en la correspondiente Exposición de Motivos los aspectos señalados en los numerales 3.8 y 3.9 del presente Informe.

#### 5. RECOMENDACIÓN:

Se recomienda remitir el presente Informe a la Comisión Agraria del Congreso de la República, en respuesta al pedido de opinión formulado mediante el Oficio N° 103-2018-2019-CA/CR.

Atentamente,

  
Carmen Peña Murillo  
Abogada

Visto el informe que antecede y con la conformidad de este Despacho: Pase al Despacho del Viceministro de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego para el trámite respectivo.



  
ALESSANDRA G. HERRERA JARA  
Directora General  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

CUT 34282-2018

Página 7 de 7