



PERÚ

Ministerio de la Producción

Secretaría General

San Isidro, 06 ENE. 2017



0 31754



**OFICIO N° 017 -2017/PRODUCE-DM**

Señora  
**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Presidenta  
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
Congreso de la Republica  
Presente.-

Asunto : Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 234/2016-CR, que “Declara de necesidad publica e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF-PESCA)”

Referencia : Oficio N° P.O. 098-2016-2017/CDRGLMGR-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual su despacho solicita la opinión institucional respecto del Proyecto de Ley N° 234/2016-CR, que “Declara de necesidad publica e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF- PESCA)”.

Al respecto, remito para conocimiento y fines el Informe N° 013-2016-PRODUCE/DGP-malaya de la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero y del Informe N° 595-2016-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio, con los que se da respuesta a su pedido.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,

**BRUNO GIUFFRA MONTEVERDE**  
MINISTRO DE LA PRODUCCIÓN





**INFORME N° 013-2016-PRODUCE/DGP-malayza**

A : **IVÁN TELMO GONZÁLEZ FERNÁNDEZ**  
Director General (e) de Políticas y Desarrollo Pesquero

Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 234/2016-CR.

Referencia : a) Oficio N° 085-2016-2017/CPMPEYC-CR  
b) Hoja de Trámite N° 00085694-2016  
c) Memorando N° 4593-2016-PRODUCE/DVPA  
d) Oficio N° P.O. N° 098-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
e) Hoja de Trámite N° 00089359-2016  
f) Memorando N° 4786-2016-PRODUCE/DVPA  
g) Memorando N° 2309-2016-PRODUCE/DGSF  
h) Memorando N° 5272-2016-PRODUCE/DVPA  
i) Memorando N° 01978-2016-PRODUCE/OGAJ  
j) Memorando N° 5783-2016-PRODUCE/DVPA  
k) Registros N°s. 85694 y 89359-2016

Fecha : San Isidro, 12 de diciembre de 2016.

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante Memorando N° 5531-2016-PRODUCE/DVPA, el Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura, remite el Oficio Múltiple N° 054-2016-PCM/SG/SC/OCP, con el que se adjunta copia del proyecto ley referido en el asunto del presente informe.
- 1.2. Con Memorando N° 01978-2016-PRODUCE/OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Ministerio de la Producción, remite a esta Dirección General, el informe de la Dirección General de Supervisión y Fiscalización.

**II. BASE LEGAL**

- 2.1 Constitución Política del Perú.  
2.2 Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.  
2.3 Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.  
2.4 Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca  
2.5 Decreto Supremo N° 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca.



### III. ANALISIS Y EVALUACION

- 3.1. Mediante Oficio N° 085-2016-2017/CPMPEYC-CR, la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República, remite el Proyecto de Ley N° 234/2016-CR que "Declara de Necesidad Pública e Interés Nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera (SUNAF-PESCA).

Del mismo modo, mediante Oficio P.O. N° 098-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, remite el mismo proyecto normativo indicado en el párrafo anterior.

El contenido del proyecto congresal, la creación de una entidad que se encargue de la supervisión, fiscalización y sanción de la actividad pesquera nacional, resulta de importancia para el sector producción, como también que es necesario un organismo público que se encuentre a cargo de un sistema articulador de las acciones de supervisión y fiscalización, que goce de facultad para sancionar incluso, pues como se señala que es de necesidad pública e interés nacional la creación de un organismo como el señalado previamente.

Por otro lado, es importante definir, que ésta será la autoridad técnica normativa a nivel nacional en supervisión, fiscalización y sanción en materia pesquera y acuícola, y es quien desarrollará y ejecutará sus funciones y competencias en materia de ordenamiento pesquero, pesquería industrial, acuicultura de mayor escala, normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados, de extracción de mayor y menor escala de la flota nacional y extranjera en aguas jurisdiccionales y en alta mar, respetando los tratados internacionales de los que el Perú es parte y cumpliendo el rol de autoridad central y ente rector, de conformidad con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos del Ministerio de la Producción. Finalmente, es importante mencionar que será competente, de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, acuicultura de menor escala y de subsistencia, promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción.

En ese sentido, el contenido de la propuesta del Congreso, de creación de un organismo público, vía declaración de interés, deberá seguir el procedimiento que para dicho propósito trazó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, conforme se indica en los puntos siguientes.

- 3.2. Al respecto se debe señalar inicialmente que la creación de instituciones al interior del Poder Ejecutivo se rige por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), esto es, Ley N° 29158, la que en su artículo 5, dedicado al objeto de la Ley establece la reserva legal correspondiente, del modo siguiente:

"Artículo 1.- Objeto de la Ley

**La presente Ley Orgánica establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional;** las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; **la naturaleza y**



requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.”

A este respecto claramente el artículo 28 de la LOPE, enuncia los 2 tipos de organismos públicos, estableciendo de nuevo la reserva legal del caso, pues expresamente nos indica que solo por ley y a iniciativa del Poder Ejecutivo se crean estos.

Así lo han entendido, en un principio la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros en su Informe N° 022-2016-PCM-SGP-SEIT, cuando en la conclusión N° 5.2 de su informe dice:

“(…)

5.2 *asimismo, cabe señalar que el derecho a iniciativa en la formación de leyes que tengan por objeto la creación de Organismos Públicos, está reservado únicamente al Poder Ejecutivo (...)*”

Del mismo modo, la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros en el Informe N° 410-2016-PCM/OGAJ-ATF, conclusión 4.1, señala:

*“Por lo expuesto, (...) corresponde observar el Proyecto de Ley N° 234/2016-CR; debido a que contravendría la norma constitucional que dispone que los representantes del Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...).”*

- 3.3. No menos importante sobre la observación al referido proyecto de ley, es que también ambos informes, al igual que el presente, caen en cuenta, que el Ministerio de la Producción ya viene realizando las funciones que se le pretende asignar a la referida superintendencia, con lo que se contravienen los criterios establecidos en el artículo 6 de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658, cuando dice:

“(…)

Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.

(…)”

Y la otra contravención evidente es la de disponer el incremento del gasto público.

Dicho esto, a fin de viabilizar la propuesta resulta necesaria la coordinación previa para cumplir adecuadamente con las disposiciones contenidas en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.





#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

- 4.1. Se concluye que resulta necesaria la creación del Organismo Público Especializado que tenga la competencia y realice las actividades indicadas en el numeral 3.1 del presente informe.
- 4.2. Se concluye que a instancia del Poder Ejecutivo se crean Organismos Públicos.
- 4.3. Se adjunta proyecto de oficios para las Comisiones del Congreso de la República.

Es todo cuanto informo para los fines pertinentes.

Atentamente,

**MARCO ANTONIO ALAYZA GRAU**  
Abogado  
Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero

Visto el presente informe, esta Dirección General manifiesta su conformidad con el mismo y lo hace suyo, debiendo derivarse a la Oficina General de Asesoría Jurídica.



**IVAN TELMO GONZÁLEZ FERNÁNDEZ**  
Director General (e) de Políticas y Desarrollo Pesquero



**INFORME N° 595-2016-PRODUCE/DGAJ**

**A :** ANA ISABEL DOMÍNGUEZ DEL ÁGUILA  
Secretaria General

**Asunto :** Remite opinión técnico legal sobre Proyecto de Ley N° 234/2016-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera – SUNAF-PESCA.

**Ref. :** a) Oficio P.O. N° 098-2016-2017/CDRGLMGE-CR (Registro N° 00089359-2016)  
b) Oficio N° 085-2016-2017/CPMPEYC-CR (Registro N° 00085694-2016)  
c) Oficio N° 246-2016-2017/CPMPEYC-CR (Registro N° 00104469-2016)  
d) Memorando N° 5873-2016-PRODUCE/DVPA  
e) Memorando N° 02763-2016-PRODUCE/DGP

**Fecha :** 21 de diciembre de 2016

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

**I. ANTECEDENTES:**

- 1.1 Mediante Oficio P.O. N° 098-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Congresista de la República, Alejandra Aramayo Gaona, Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita la opinión técnico legal respecto del Proyecto de Ley N° 0234/2016-CR que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera - SUNAF-PESCA, en adelante “el Proyecto de Ley”.
- 1.2 Con Oficio N° 085-2016-2017/CPMPEYC-CR, el Congresista de la República, Mario Mantilla Medina, Presidente de la Comisión de Producción, Micro, y Pequeña Empresa y Cooperativas Congreso de la República, solicita la opinión técnico legal respecto del Proyecto de Ley N° 234/2016-CR que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera - SUNAF-PESCA, en adelante “el Proyecto de Ley”.
- 1.3 Por el documento de la referencia d), el Despacho Viceministerial de Pesca y Acuicultura, remite el documento de la referencia e) y el Informe N° 013-2016-PRODUCE/DGP-malayza de la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero, con la opinión sobre dicho Proyecto de Ley.





## II. ANÁLISIS:

### DEL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1 El Proyecto de Ley tiene por objeto la declaración de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquero (SUNAF – PESCA), como un organismo adscrito al Ministerio de la Producción.

### DEL CUMPLIMIENTO DE LA ESTRUCTURA NORMATIVA EN EL PROYECTO DE LEY

- 2.2 El Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, en adelante el Reglamento, que es aplicable a todas las entidades de la Administración Pública, señala entre otros para la elaboración de anteproyectos de ley, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, lo siguiente:

- 2.2.1 El artículo 2 de la “Exposición de Motivos”:

*“La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.*

*Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado”.*

- 2.2.2 El artículo 3 del análisis costo beneficio:

*“3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.*

*3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.*

*3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla”.*





- 2.2.3 El artículo 4 del análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional:

*“El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa”.*

- 2.3 De la revisión del proyecto normativo en comentario y de su Exposición de Motivos, se advierte que no cumple con lo señalado en los artículos precitados en el numeral anterior, debido a que no se ha realizado un análisis de la legalidad de la iniciativa y del costo beneficio; asimismo, no se ha evaluado el impacto en la vigencia normativa que implica el Proyecto de Ley.
- 2.4 La propuesta legislativa señala que su naturaleza jurídica es declarativa; sin embargo, el artículo 1 del proyecto propone la creación de un Organismo Técnico Especializado, adscrito al Ministerio de la Producción.
- 2.5 Cabe señalar que el artículo 1 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; así como la **naturaleza y los requisitos de creación de Entidades Públicas**.
- 2.6 Al respecto, el numeral 2 del artículo 28 de la citada Ley, establece que los Organismos Públicos Especializados se crean y disuelven por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. Cabe precisar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la misma el Organismo Técnico Especializado constituye un tipo de organismo publico especializado
- 2.7 En tal sentido, es necesario señalar que la propuesta debe observar las disposiciones contenidas en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que prevé que la iniciativa del Poder Ejecutivo para la creación de Organismos Públicos.
- 2.8 Asimismo, el artículo 2 de la propuesta dispone el encargo al Ministerio de la Producción para que se adopte las acciones para la creación del organismo público especializado, no obstante no se evalúa el impacto en las funciones establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción aprobado por Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE.
- 2.9 En el Análisis Costo Beneficio, se menciona que la iniciativa legislativa no irrogará gastos. No obstante en la fórmula planteada en el artículo 1 se señala que la SUNAF -PESCA se creará con patrimonio propio y con autonomía financiera, lo cual implica la asignación de recursos para estos efectos, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que dispone que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos.







## DEL INFORME TÉCNICO SOBRE EL PROYECTO DE LEY

- 2.10 Con Informe N° 013-2016-PRODUCE/DGP-malayza la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero, señala lo siguiente:

### **“III. ANÁLISIS y EVALUACIÓN**

#### 3.1

(...)

*El contenido del proyecto congresal, la creación de una entidad que se encargue de la supervisión, fiscalización y sanción de la actividad pesquera nacional, resulta de importancia para el sector producción, como también que es necesario un organismo público que se encuentre a cargo de un sistema articulador de las acciones de supervisión y fiscalización, que goce de facultad para sancionar incluso, pues como se señala que es de necesidad pública e interés nacional la creación de un organismo como el señalado previamente.*

*Por otro lado, es importante definir, que ésta será la autoridad técnica normativa a nivel nacional en supervisión, fiscalización y sanción en materia pesquera y acuícola, y es quien desarrollará y ejecutará sus funciones y competencias en materia de ordenamiento pesquero, pesquería industrial, acuicultura de mayor escala, normalización industrial y ordenamiento de productos fiscalizados, de extracción de mayor y menor escala de la flota nacional y extranjera en aguas jurisdiccionales y en alta mar, respetando los tratados internacionales de los que el Perú es parte y cumpliendo el rol de autoridad central y ente rector, de conformidad con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos del Ministerio de la Producción. Finalmente, es importante mencionar que será competente, de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, acuicultura de menor escala y de subsistencia, promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción.*

*En ese sentido, el contenido de la propuesta del Congreso, de creación de un organismo público, vía declaración de interés, deberá seguir el procedimiento que para dicho propósito trazó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, conforme se indica en los puntos siguientes.*

- 3.2. Al respecto se debe señalar inicialmente que la creación de instituciones al interior del Poder Ejecutivo se rige por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), esto es, Ley N° 29158, la que en su artículo 5, dedicado al objeto de la Ley establece la reserva legal correspondiente, del modo siguiente:

*“Artículo 1.- Objeto de la Ley*

***La presente Ley Orgánica establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional;** las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; **la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas** y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.”*





A este respecto claramente el artículo 28 de la LOPE, enuncia los 2 tipos de organismos públicos, estableciendo de nuevo la reserva legal del caso, pues expresamente nos indica que solo por ley y a iniciativa del Poder Ejecutivo se crean estos.

Así lo han entendido, en un principio la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros en su Informe N° 022-2016-PCM-SGP-SEIT, cuando en la conclusión N° 5.2 de su informe dice:

“(…)

5.2 *asimismo, cabe señalar que el derecho a iniciativa en la formación de leyes que tengan por objeto la creación de Organismos Públicos, está reservado únicamente al Poder Ejecutivo (...)*”

*Del mismo modo, la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros en el Informe N° 410-2016-PCM/OGAJ-ATF, conclusión 4.1, señala:*

*“Por lo expuesto, (...) corresponde observar el Proyecto de Ley N° 234/2016-CR; debido a que contravendría la norma constitucional que dispone que los representantes del Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (...).”*

3.3. *No menos importante sobre la observación al referido proyecto de ley, es que también ambos informes, al igual que el presente, caen en cuenta, que el Ministerio de la Producción ya viene realizando las funciones que se le pretende asignar a la referida superintendencia, con lo que se contravienen los criterios establecidos en el artículo 6 de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658, cuando dice:*

“(…)

*Las dependencias, entidades, organismos e instancias de la Administración Pública no deben duplicar funciones o proveer servicios brindados por otras entidades ya existentes.*

“(…)”

*Y la otra contravención evidente es la de disponer el incremento del gasto público.*

*Dicho esto, a fin de viabilizar la propuesta resulta necesaria la coordinación previa para cumplir adecuadamente con las disposiciones contenidas en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.*

#### **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN**

4.1. *Se concluye que resulta necesaria la creación del Organismo Público Especializado que tenga la competencia y realice las actividades indicadas en el numeral 3.1 del presente informe.*

4.2. *Se concluye que a instancia del Poder Ejecutivo se crean Organismos Públicos.”*

2.11 De acuerdo a lo señalado por el órgano de línea en el informe antes indicado, resulta de importancia para el Sector Producción, la creación de una entidad a cargo de un sistema articulador de las acciones de supervisión y fiscalización de la actividad pesquera nacional con facultades sancionadoras; no obstante,






se debe observar el cumplimiento de la normativa para la creación del organismos públicos que se propone.

### III. CONCLUSIÓN:

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General emite opinión respecto del Proyecto de Ley N° 0234/2016-CR, que propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Pesquera – SUNAF-PESCA, debiendo considerar que un Organismo Técnico Especializado se crea a iniciativa del Poder Ejecutivo.

Atentamente,

  
Elizabeth Núñez Villena  
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.



ROSARIO TORRES BENAVIDES  
Directora General  
Oficina General de Asesoría Jurídica  
MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN