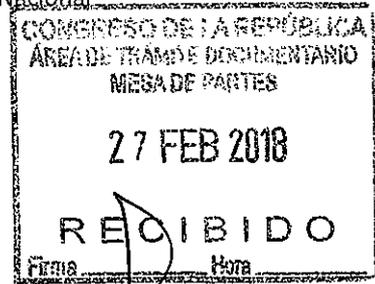




"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 26 FEB. 2018

REG. 768



45964

OFICIO N° 085 -2018-PRODUCE-DM

Señor
MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Presidente
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 2321/2017-CR, Ley que crea la Comisión Especial para la reducción progresiva de la quema de la caña de azúcar previo a su cosecha

Referencia : Oficio P.O. N° 155-2017-2018/CPAAAAE-CR (Registro N° 00011280-2018)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita emitir la opinión correspondiente al Proyecto de Ley N° 2321/2017-CR, Ley que crea la Comisión Especial para la reducción progresiva de la quema de la caña de azúcar previo a su cosecha.

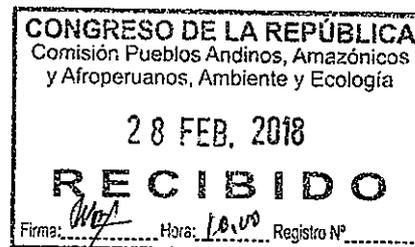
Sobre el particular, se adjunta una copia del Informe N° 211-2018-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio y de sus antecedentes, para su conocimiento y fines pertinentes.

Es propicia la oportunidad, para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,



MIRENEKE MARIA SCHOL CALLE
Ministra de la Producción





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

INFORME N° 211-2018-PRODUCE/OGAJ



A : SORAYA ALTABÁS KAJATT
Secretaria General

Asunto : Proyecto de Ley N° 2321/2017-CR, Ley que crea la Comisión Especial para la reducción progresiva de la quema de la caña de azúcar previo a su cosecha

Referencia : Oficio P.O. N° 155-2017-2018/CPAAAAE-CR
(Hoja de Trámite N° 00011280-2018)

Fecha : 19 de febrero de 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al asunto de la referencia, relacionado al Proyecto de Ley N° 2321/2017-CR, Ley que crea la Comisión Especial para la reducción progresiva de la quema de la caña de azúcar previo a su cosecha, a fin de informarle lo siguiente:

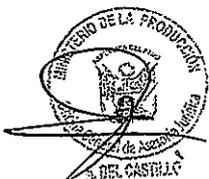
I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Oficio P.O. N° 155-2017-2018/CPAAAAE-CR, recibido el 01 de febrero de 2018, mediante el cual el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicita opinión al Ministerio de la Producción, respecto al Proyecto de Ley N° 2321/2017-CR, Ley que crea la Comisión Especial para la reducción progresiva de la quema de la caña de azúcar previo a su cosecha, en adelante "Proyecto de Ley".
- 1.2 Memorando N° 118-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI, del 07 de febrero de 2018, mediante el cual la Directora General de Asuntos Ambientales de Industria remite el Informe N° 00131-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DEAM de la Dirección de Evaluación Ambiental, emitiendo opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3 Memorando N° 203-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR, del 13 de febrero de 2018, mediante el cual el Director General de Políticas y Análisis Regulatorio remite el Informe N° 014-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR/DN-evasquezq de la Dirección de Normatividad, emitiendo opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.4 Hoja de Trámite N° 00011280-2018, recibida el 15 de febrero de 2018, mediante la cual se deriva la documentación antes mencionada a esta Oficina General, para emitir la opinión legal respectiva.

II. ANÁLISIS:

Sobre el objeto del proyecto de ley

- 2.1 La iniciativa legislativa tiene por objeto la creación de una Comisión Especial encargada de la elaboración de un Plan de Acción para evitar y/o minimizar los efectos nocivos contra la calidad de vida y el medio ambiente originados por quemar las plantaciones de caña de azúcar previo a su cosecha.





2.2 Asimismo, la propuesta normativa señala que el citado Plan de Acción tiene los siguientes objetivos:

- ✓ Definir y proponer un conjunto de medidas tendientes a disminuir la contaminación ambiental por la quema de las plantaciones de caña de azúcar.
- ✓ Establecer los lineamientos de estrategia para alcanzar los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para el aire y Límites Máximos Permisibles (LMP), legalmente exigibles según el Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM.

2.3 Finalmente, la Comisión Especial propuesta se encontraría conformada por:

- ✓ Un representante del Ministerio de Agricultura y Riego, quien la presidirá.
- ✓ Un representante de la Dirección General de Asuntos de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria del Ministerio de Salud.
- ✓ Un representante del Ministerio del Ambiente.
- ✓ Un representante del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
- ✓ Un representante de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios.
- ✓ Un representante del Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA).
- ✓ Un representante de los Productores Azucareros.

Sobre la opinión técnica de las Direcciones Generales de Asuntos Ambientales de Industria y de Políticas y Análisis Regulatorio

2.4 Mediante Memorando N° 118-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI, la Directora General de Asuntos Ambientales de Industria remite el Informe N° 00131-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DEAM de la Dirección de Evaluación Ambiental, en el cual señala lo siguiente:

- ✓ La actividad “Fabricación de azúcar” es competencia del Sub Sector Industria del Ministerio de la Producción.
- ✓ No existe normativa que regule las cantidades máximas de emisiones gaseosas producidas por la quema de caña de azúcar, por lo que corresponde al Ministerio del Ambiente, en su calidad de ente rector, regular dicho vacío, en coordinación con las autoridades sectoriales involucradas.
- ✓ El Ministerio de la Producción, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria es la autoridad competente para evaluar el instrumento de gestión ambiental de las actividades de fabricación de azúcar, por lo que resulta conveniente que sea incorporada como miembro de la Comisión Especial, en tanto la quema de caña de azúcar se encuentre dentro del proyecto de inversión de fabricación de azúcar.

2.5

De otro lado, a través del Memorando N° 203-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR, el Director General de Políticas y Análisis Regulatorio remite el Informe N° 014-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR/DN-evasquezq, de la Dirección de Normatividad, en el cual indica lo siguiente:





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

- ✓ La fabricación de azúcar es una actividad industrial que, por lo general, utiliza la estrategia de integración vertical, con el fin de lograr eficiencias productivas asociadas a la disminución en los costos de producción y de transacción, al control de suministros y la mayor calidad del bien o servicio para el consumidor final.
- ✓ Las empresas fabricantes de azúcar, en múltiples ocasiones, han optado por convertirse en su propio proveedor en lo que se refiere a insumos o materias primas, como es el caso de la caña de azúcar. Tal es el caso de diversas empresas que están bajo el ámbito de competencia del Ministerio de la Producción.
- ✓ Corresponde la participación de este Sector en la Comisión Especial, debido a que desarrolla materias vinculadas a las competencias del Ministerio de la Producción.

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 2.6 El Proyecto de Ley en mención tiene como objeto la creación de una Comisión Especial encargada de elaborar un Plan de Acción para evitar y/o minimizar los efectos nocivos contra la calidad de vida y el medio ambiente originados por quemar las plantaciones de caña de azúcar previo a su cosecha, la misma que estaría conformada por representantes de los Sectores Agricultura y Riego, de Ambiente, de Salud, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, del Instituto Nacional de Innovación Agraria y de los productores azucareros.
- 2.7 Según los numerales 1 y 2 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República tiene, entre otras, las atribuciones de dar leyes y velar por el respeto de la Constitución y de las leyes.
- 2.8 Según el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República¹, el Análisis de Necesidad y Viabilidad de la Ley comprende, entre otros, la determinación si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley o; de ser el caso, la existencia de materias que pueden ser reguladas por otros órganos de gobierno o por normas de inferior jerarquía.
- 2.9 Al respecto, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en su artículo 36 señala taxativamente que las Comisiones Sectoriales y Multisectoriales pueden ser de tres tipos: Sectoriales, Multisectoriales de naturaleza temporal y Multisectoriales de naturaleza permanente, las mismas que se crean por resolución ministerial, resolución suprema y decreto supremo, respetivamente.
- 2.10 Lo indicado anteriormente se condice con el literal d) del artículo 5 de la Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, que establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado se sustenta, entre otras, en la *“Mayor eficiencia en la utilización de los recursos del Estado, por lo tanto, se elimina la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios y servidores”*.

¹ Portal Institucional del Congreso de la República
Revisado en http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/enlaces/libro_mtl_y_mrp2013.pdf
Fecha de acceso: 19 de febrero de 2018



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

- 2.11 De la misma forma, el numeral 13.1 del artículo 13 de la citada Ley N° 27658, en el extremo referido a la fusión de, entre otras instancias de la Administración Pública Central, las comisiones, establece que se realiza dentro del ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, a través de decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.
- 2.12 En ese sentido, la creación de Comisiones del Poder Ejecutivo está regulada en la citada Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y se realiza a través de normas de inferior jerarquía a la Ley, por lo que el objeto del Proyecto de Ley bajo análisis no cumpliría con el Análisis de Necesidad y Viabilidad de la Ley que establece el precitado Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República.
- 2.13 Por lo anteriormente expuesto, si bien el objeto del Proyecto de Ley es importante, toda vez que el Plan de Acción contendría disposiciones ambientales que minimizarían los efectos nocivos de la quema de caña de azúcar, tanto en la calidad de vida como en el medio ambiente; **no resulta viable que la creación de la Comisión Especial conformada por representantes del Poder Ejecutivo que tenga a su cargo la elaboración de dicho Plan, sea aprobada mediante una Ley**, por ser una atribución del Poder Ejecutivo, la cual ejerce a través de diversas normas de inferior jerarquía, como es el caso de decretos supremos, resoluciones supremas y resoluciones ministeriales.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

De lo expuesto anteriormente y en el ámbito de su competencia, esta Oficina General de Asesoría Jurídica concluye y recomienda lo siguiente:

- 3.1 El Proyecto de Ley N° 2321/2017-CR, Ley que crea la Comisión Especial para la reducción progresiva de la quema de la caña de azúcar previo a su cosecha **no es viable**, debido a que es atribución del Poder Ejecutivo, la creación de Comisiones, según lo establecido en el artículo 36 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual es concordante con lo señalado en el literal d) del artículo 5 y numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado.
- 3.2 Se recomienda remitir el presente Informe y sus antecedentes, a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República para su conocimiento, por lo que se adjunta un proyecto de oficio, el cual podrá ser suscrito de encontrar conforme sus términos.

Atentamente,

ANTONIO DEL CASTILLO LOLI
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica
MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN