



Proyecto de Ley
Multipartidario

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"



PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA
GESTIÓN Y EL MANEJO DEL CULTIVO DE
LA CAÑA DE AZÚCAR, PROHIBIENDO SU
QUEMA Y OPTIMIZANDO EL MANEJO DE
LOS RESIDUOS SÓLIDOS

Los congresistas de la República que suscriben, en uso de las facultades que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c), 75 y 76, numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley Multipartidario:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE REGULA LA GESTIÓN Y EL MANEJO DEL CULTIVO DE LA CAÑA DE AZÚCAR, PROHIBIENDO SU QUEMA Y OPTIMIZANDO EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es regular la gestión y el manejo del cultivo de la caña de azúcar, de manera sostenible y ambientalmente responsable, prohibiendo su quema; en el marco de los principios de prevención y mitigación de riesgos ambientales, priorizando la protección de la vida, la salud y el bienestar de la persona humana.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad velar por la efectiva protección del derecho al medio ambiente sano y equilibrado, así como por la promoción del desarrollo de la actividad agrícola de manera sustentable en armonía con las políticas nacionales, planes y estrategias vinculadas a la adaptación de los efectos del cambio climático.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

Lo dispuesto en la presente Ley es de aplicación a las personas naturales y jurídicas, dedicadas a la actividad agrícola productiva de siembra y cosecha de caña de azúcar.

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, es el encargado de la supervisión, fiscalización y sanción de lo dispuesto en la presente Ley. Asimismo, es el responsable de elaborar los documentos técnico-normativos que establezcan los límites máximos permitidos para los procesos vinculados a la siembra y cosecha de la caña de azúcar.

Artículo 4. Definiciones

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se aplican las definiciones siguientes:

1. **Broza de caña.-** residuo agrícola, proveniente de la caña de azúcar, generado por su cosecha mecanizada en verde.
2. **Cosecha mecanizada en verde.-** proceso mediante el cual, la empresa o persona jurídica dedicada al rubro de siembra y cosecha de caña de azúcar utiliza maquinaria cosechadora especial a fin de cortar la caña parada.
3. **Quema de caña.-** es la combustión de la caña de azúcar, que genera la emisión de gases a la atmósfera, principalmente el monóxido de carbono (CO), así como de material particulado que incide en la calidad de aire.
4. **Quema de caña parada.-** denominada también quema de caña controlada, se realiza en los campos de cultivo de la caña de azúcar.
5. **Residuos sólidos agroindustriales.** - son aquellos generados en a partir del procesamiento de productos agrícolas.
6. **Tizne.-** ceniza o material particulado que se genera a consecuencia de la quema de caña de azúcar.

Artículo 5. Erradicación de la práctica de la quema controlada de la caña de azúcar

El plazo máximo para erradicar la práctica de la quema controlada de la caña de azúcar previa a la cosecha, es de seis (6) meses de manera improrrogable, a partir de la vigencia de la presente Ley.

Artículo 6. Plan de Adecuación para la erradicación de la quema de caña de azúcar

El Ministerio de la Producción (PRODUCE), en coordinación con el Ministerio del Ambiente (MINAM) y los productores de caña de azúcar, elabora el Plan de Adecuación para que la totalidad de los campos de cultivo de caña de azúcar cosechados actualmente bajo la modalidad de quema controlada sean cosechados mediante el procedimiento de cosecha mecanizada en verde u otro análogo, creado o por crearse.

El Plan de Adecuación contiene como mínimo los mecanismos y los procesos de fábrica, de campos, de maquinarias, de minimización y optimización de los residuos sólidos u otros que determine la autoridad competente.

Artículo 7. Autorizaciones vigentes para la quema controlada de la caña de azúcar

Durante el plazo establecido por el artículo 5 de la presente Ley, los productores con autorizaciones vigentes pueden continuar la quema controlada de la caña de azúcar cuando sus cultivos se ubiquen fuera de un radio perimetral no menor a un kilómetro y medio medido desde las periferias de las ciudades, centros poblados y/o asentamientos humanos, áreas arqueológicas, áreas naturales protegidas y las zonas de amortiguamiento; así como a un kilómetro, medido desde los límites de una zona de dominio de cables de alta tensión, comprendiendo una franja de quince (15) metros a cada lado de las líneas de conducción; a un kilómetro medido desde el borde perimetral de aeropuertos y aeródromos; y, a partir de ochocientos (800) metros de subestaciones de energía eléctrica y de carreteras principales de la red vial nacional y/o regional.

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) puede establecer distancias mayores a las descritas precedentemente, de acuerdo a sus competencias y al análisis del caso concreto.

Artículo 8. Registro de productores de caña de azúcar

El Ministerio de la Producción (PRODUCE) implementa, administra, publica y actualiza el registro de productores de caña de azúcar a nivel nacional. El acceso a la información contenida en el referido registro es público y gratuito.

Para quienes se encuentran comprendidos dentro de lo dispuesto en la Ley N° 30355, Ley de promoción y desarrollo de la agricultura familiar, la inscripción en el Registro de Productores de Caña de Azúcar es facultativa.

Artículo 9. Prohibición de nuevas autorizaciones.

A partir de la vigencia de la presente Ley queda prohibida la autorización para el desarrollo de proyectos de inversión agroindustrial que impliquen la quema controlada de la caña de azúcar.

Artículo 10. Infracciones.

Constituye infracción administrativa sujeta a la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, los siguientes supuestos:

1. Infracciones Leves:

- a. No inscribirse en el registro de productores de caña de azúcar.
- b. Actuar sin la diligencia debida, incumpliendo lo previsto en la presente Ley, respecto al mantenimiento y control de los cultivos para realizar la quema de caña de azúcar.
- c. Incumplir con proporcionar la información requerida por la autoridad competente sobre la práctica de la quema de caña de azúcar, previa a la cosecha.

2. Infracciones Graves:

- a. No contar con el Plan de Contingencia contra incendios de campos de cultivos de caña de azúcar, actualizado y aprobado por la autoridad competente.
- b. Incumplir con el Plan de Adecuación aprobado por el Ministerio de la Producción (PRODUCE), de acuerdo a lo previsto en la presente Ley.
- c. Incumplir con los límites máximos permitidos para los procesos vinculados a la siembra y cosecha de la caña de azúcar.

3. Infracciones Muy Graves:

- a. Quemar caña de azúcar previa a la cosecha dentro de un radio perimetral de un kilómetro y medio medido desde las periferias de las ciudades, centros poblados y/o asentamientos humanos, áreas arqueológicas, áreas naturales protegidas y sus zonas

de amortiguamiento; así como a menos de un kilómetro medido desde los límites de una zona de dominio de cables de alta tensión, comprendiendo una franja de quince (15) metros a cada lado de las líneas de conducción; a menos de un kilómetro medido desde el borde perimetral de aeropuertos y aeródromos; y, a menos de ochocientos metros de subestaciones de energía eléctrica y de carreteras principales de la red vial nacional y/o regional.

- b. Quemar caña de azúcar bajo velocidades sostenidas de viento menores a 1.5 metros por segundo o mayores a 5 metros por segundo; o, no cumplir con los horarios autorizados para dicho fin por la autoridad competente.
- c. La plantación de cultivos de caña de azúcar en zonas que infrinjan las distancias y/o especificaciones señaladas en los literales a) y b).

Artículo 11. Sanciones

Las infracciones tipificadas en la presente Ley dan lugar a la imposición de sanciones, conforme a lo establecido en el reglamento de la presente ley, en atención a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y gradualidad.

Artículo 12. Difusión y Orientación

El Ministerio de la Producción (PRODUCE), en coordinación con el Ministerio del Ambiente (MINAM), los gobiernos regionales y los gobiernos locales, realizan las acciones de difusión, orientación y supervisión, según corresponda, para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 13. Incentivos

Con el objetivo de promover el adecuado manejo del cultivo de la caña de azúcar, y sin perjuicio de las facultades establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades, las autoridades municipales pueden establecer los incentivos que consideren necesarios, a las personas naturales y/o jurídicas que cumplan con lo establecido en la presente Ley.

Artículo 14. Financiamiento

La implementación de la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Aprobación del Plan de Adecuación para la erradicación de la quema de caña de azúcar

El Ministerio de la Producción (PRODUCE) aprueba el Plan de Adecuación para la erradicación de la quema de caña de azúcar en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, bajo responsabilidad funcional.

Segunda. Plazo de Adecuación de autorizaciones vigentes para realizar la quema controlada de caña de azúcar

Los productores con autorizaciones vigentes para realizar la quema controlada de caña de azúcar adecuan sus Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) a lo dispuesto en la presente Ley en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días calendario desde su publicación en el diario oficial El Peruano.

Tercera. Plazo de implementación del Registro de productores de caña de azúcar

El Ministerio de la Producción (PRODUCE) implementa el registro de productores de caña de azúcar en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario desde la vigencia de la presente Ley, bajo responsabilidad funcional.

Cuarta. Sobre las medidas administrativas emitidas por el OEFA

Las medidas administrativas dictadas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en el ejercicio de sus funciones de supervisión y/o de fiscalización y sanción sobre distancias mínimas, horarios u otros para la quema de caña de azúcar mantienen su vigencia hasta que se hayan verificado sus cumplimientos o que hayan desaparecido las condiciones que las motivaron, en concordancia con la normatividad vigente.

www.congreso.gob.pe

6



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA CESAR
MANUEL FIR 44275599 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2022 12:57:24-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/01/2022 16:00:53-0500



Firmado digitalmente por:
MALAGATRILLO George
Edward FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2022 13:51:59-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/12/2021 16:06:29-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/01/2022 11:58:33-0500



Firmado digitalmente por:
ELERA GARCIA Wilmar
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/12/2021 22:27:32-0500



Proyecto de Ley Multipartidario

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Quinta. Reglamento

El Ministerio de la Producción (PRODUCE), mediante decreto supremo, aprueba el reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario contados desde del día siguiente de la fecha de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", bajo responsabilidad funcional.



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/12/2021 11:25:12-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/12/2021 17:52:02-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Igeldo
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/12/2021 08:33:05-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/12/2021 17:34:46-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/12/2021 16:45:23-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/12/2021 18:50:02-0500

www.congreso.gob.pe



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/12/2021 16:44:20-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/12/2021 10:02:05-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/12/2021 10:02:42-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161748126 son
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2022 17:58:00

1. Antecedentes legislativos

El tema referido a regular el cultivo de la caña de azúcar, así como las acciones vinculada a su siembra y cosecha no constituyen una novedad en el Parlamento Nacional; así se desprende de la revisión de los proyectos de ley presentados en periodos anteriores.

Como primer caso, tenemos al **Proyecto de Ley N° 2321/2017-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular¹, a iniciativa de la excongresista Gladys Andrade Salguero, cuya propuesta consistía en crear una "Comisión Especial para la Reducción Progresiva de la quema de la Caña de Azúcar previo a su cosecha".

Esta iniciativa fue dictaminada favorablemente por la Comisión Agraria del Congreso de la República, en la Novena Sesión Ordinaria de fecha 4 de diciembre de 2018²; sin embargo, no fue sometida a debate en el Pleno del Congreso, por tanto, fue archivada al concluir el Periodo Parlamentario 2016 – 2021.



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161748126 son
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2022 17:58:00

Por otro lado, es preciso mencionar que el **Proyecto de Ley N° 6243/2020-CR**, "**Ley que regula la gestión y manejo del cultivo de la caña de azúcar, en forma sanitaria y ambientalmente adecuada, prohibiendo su quema y promoviendo la minimización de sus residuos sólidos**"³, presentado de manera multipartidaria, el 21 de setiembre del 2020, reúne los criterios para una adecuada regulación

¹ Disponible en:

https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0232120180112.pdf. Revisado el 04 de noviembre de 2021.

² Disponible en:

https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/02321DC01MAY20190107.pdf. Revisado el 04 de noviembre de 2021.

³ Disponible en:

https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06243-20200921.pdf. Revisado el 03 de noviembre de 2021.

del cultivo de caña, con énfasis en el respeto al medio ambiente y en la protección de la salud de las personas.

El Proyecto de Ley 6243 no fue dictaminado, por tanto, al igual que el Proyecto de Ley 2321, fue archivado. Sin perjuicio de ello, al presentar esta nueva iniciativa, queremos resaltar el trabajo realizado por los congresistas del periodo anterior en su afán por legislar e integrar a nuestro ordenamiento jurídico una norma que regule esta actividad económica.

Asimismo, debemos señalar que el 31 de octubre del presente año, se produjo un incendio forestal en el Distrito de La Huaca, en la Provincia de Paita, Departamento de Piura, en los cultivos de la empresa Agrícola del Chira SAA, perteneciente al grupo Caña Brava, que si bien no registró daños personales en la vida de las personas, sí ocasionó una serie de pérdidas y perjuicios materiales; así han dado cuenta diversos medios de comunicación y las autoridades locales, quienes solicitan de manera urgente la aprobación de una norma que regule el cultivo de la caña de azúcar y prohíba la denominada quema de broza de dicho cultivo.

9

Ante esta situación, el 2 de noviembre del 2021, distintas autoridades, funcionarios y también representantes de la empresa privada participamos de una reunión a fin de conocer la posición institucional y las acciones que desde nuestros respectivos espacios debemos adoptar en favor de la salud e integridad de la población, así como de la protección ambiental y la promoción de la actividad privada de manera sostenible y armoniosa con el medio ambiente; uno de los pedidos planteados por las autoridades locales es la presentación de una iniciativa que recoja los alcances contemplados en el **Proyecto de Ley N° 2321/2017-CR**.

Por los fundamentos antes expresados y con el debido reconocimiento de los antecedentes legislativos, planteamos la presente iniciativa legislativa sobre la base del **Proyecto de Ley N° 2321/2017-CR**, con la finalidad de velar por la efectiva protección del derecho al medio ambiente sano y equilibrado, así como por la promoción del desarrollo

de la actividad agrícola de manera sustentable en armonía con las políticas públicas, los planes y las estrategias vinculadas a la adaptación de los efectos del cambio climático.

En ese orden de ideas y, de acuerdo con los argumentos expuestos, se establece las infracciones correspondientes que dan lugar a la imposición de sanciones, sujeta a la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

1.2 Impacto de la quema de caña de azúcar en el medio ambiente y la salud de las personas

El cultivo de la caña de azúcar se ha extendido de manera exponencial sobre todo en la costa norte del Perú, en áreas semidesérticas convertidas en productivas áreas de cultivo.

Tenemos entonces que el cultivo de caña de azúcar es una importante actividad productiva del sector agrícola y agroindustrial debido a sus múltiples derivados, entre los que tenemos: azúcar, energía, compostajes, entre otros, representando una de las actividades agrícolas más importantes en las regiones costeras del norte peruano.

El uso de grandes extensiones de tierra dedicadas al cultivo de caña, no obstante que forman parte de un proceso industrial, implica el uso de métodos tradicionales para su cosecha con la finalidad de abaratar costos.

Entre los métodos tradicionales empleados destaca, por sus serios cuestionamientos, el de la quema de la caña de azúcar, por el impacto negativo que este procedimiento tiene en la salud de las poblaciones circundantes a las zonas de cultivo y sobre el medio ambiente.

En este extremo, las propias políticas ambientales formuladas por el Estado, así como los diversos instrumentos internacionales, brindan un estatus de protección al medio ambiente y favorecen la lucha

contra el calentamiento global, pronunciándose en contra de esta práctica.

Al respecto, se han hecho una serie de estudios técnicos y científicos, los mismos que han determinado el impacto real de la práctica la quema de la caña de azúcar pre y post cosecha, sobre todo en la salud de las poblaciones circundantes a las zonas de cultivo y sobre el medio ambiente, específicamente en la calidad del aire.

Sobre el particular, Israel Vilaboa Arroniz y Luis A. Barroso, del Instituto de Estudios Superiores de Monterrey citando a Cabrera, J.A., y Zuaznábar, nos señalan que, en lo que respecta a las cenizas, cuando se efectúa una quema se produce una precipitación de las mismas sobre las áreas aledañas. Estas cenizas van acompañadas de humo y una serie de gases, tales como:

- Monóxido de nitrógeno: El cual tiene efectos tóxicos sobre los humanos.
- Anhídrido sulfuroso: Que al unirse con el agua atmosférica forma la llamada lluvia ácida.
- Anhídrido carbónico: En reacción fotoquímica produce irritación en los ojos y afecta las vías respiratorias.
- Monóxido de carbono.
- Hidrocarburos.
- Óxido de azufre.

11

Por otra parte, las cenizas producidas por las quemas de caña contienen un alto contenido de potasio, el mismo que, en presencia de agua, presenta un alto poder corrosivo sobre superficies metálicas. El transporte de las cenizas ocurre de la siguiente manera: cuando la temperatura del aire próximo al suelo es mayor al que se encuentra en capas superiores de la atmósfera, se producen corrientes de aire ascendentes que elevan las cenizas a gran altitud, donde son

arrastradas por corrientes horizontales alcanzando hasta 50 km. a la redonda del punto de origen de la quema.⁴

En ese mismo sentido, esta vez citando a Rachid, Caio, T.C, en su estudio "*Effect of sugarcane burning or Green harvest methods on the Brazilian Cerrado soil bacterial community structure*", señala que, como resultado de estas quemas, de entrada, existe una disminución en el rendimiento por tonelada en campo como producto de la deshidratación.

- La quema alcanza entre 600° y 735° °C esterilizando la población microbiana del suelo, (organismos formadores del suelo y fijadores de nutrientes básicos) inhibiendo la formación de materia orgánica disminuyendo fertilidad de los suelos.
- Se altera el microclima, la humedad, la evapotranspiración y hasta las lluvias de la región⁵.

Evidentemente, existe un impacto directo y negativo en el medio ambiente, tanto en el suelo como en el aire, produciéndose efectos como la lluvia ácida y otros, lo cual tiene una repercusión negativa sobre la salud de la población que vive cerca de los perímetros en los que se desarrolla esta actividad, esto dentro del marco de una quema de caña controlada.

El problema reviste mayor gravedad cuando se presentan incendios no controlados, accidental o deliberadamente, en los sembríos de caña de azúcar. Esta situación es la que genera daños en la población y en el medioambiente, por lo que requiere urgente atención; para ello

⁴ Cabrera, J., y Zuaznábar, R. (2010). Referenciado por Israel Vilaboa Arroniz & Luis A. Barroso, "Contaminación ambiental por quema de caña de azúcar: Un estudio exploratorio en la región central del estado de Veracruz" disponible en <https://siiba.conadesuca.gob.mx/siiaa/Consulta/verDoc.aspx?num=358>

⁵ Rachid, Caio, T.C. et al. (2013). Referenciado por Israel Vilaboa Arroniz & Luis A. Barroso, "Contaminación ambiental por quema de caña de azúcar: Un estudio exploratorio en la región central del estado de Veracruz", disponible en <https://siiba.conadesuca.gob.mx/siiaa/Consulta/verDoc.aspx?num=358>

es necesario contar con una norma que regule la gestión y el cultivo de la caña de azúcar con la correspondiente prohibición de su quema y la respectiva tipificación de las sanciones correspondientes.

1.3 Necesidad de regular las prácticas de cosecha en el cultivo de la caña de azúcar

El contexto mundial ha impulsado a la búsqueda de las denominadas energías limpias, como es el caso de los biocombustibles, de primera, segunda y tercera generación, es decir, aquellos que se derivan de cultivos energéticos, de los residuos agrícolas y de algas y fuentes de biomasa, respectivamente⁶.

En esa línea, diversos estudios coinciden en señalar que, en el caso peruano, la producción de los biocombustibles líquidos de primera generación, se inició a partir del año 2009; para ello, el gobierno de entonces partió de la premisa de cambiar la matriz energética, promoviendo el uso de combustibles sostenibles, entre otros factores. Sobre el particular, cabe señalar que en el ámbito internacional ya se conocía el impacto negativo y los riesgos para el medio ambiente ocasionados por la producción de los biocombustibles de primera generación, es decir, de aquello que se derivan de los cultivos energéticos⁷; sin embargo, la expectativa generada en el Perú por la producción de estos biocombustibles de alguna manera minimizó estas advertencias de la comunidad internacional.

De hecho, el relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho y la alimentación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH)⁸, señor Oliver de Schutter⁹, publicó un informe en el que documentó los riesgos ambientales que implican el uso de

⁶ URTEGA, Patricia; Biocombustibles y agua. La transformación del espacio en Piura; Perú. En: Revista ANTHROPOLOGICA. Año XXXV. N.º 38. Pág. 9 -10. Disponible en: [Vista de Biocombustibles y agua. La transformación del espacio en Piura, Perú \(pucp.edu.pe\)](http://Vista%20de%20Biocombustibles%20y%20agua.%20La%20transformaci%C3%B3n%20del%20espacio%20en%20Piura,%20Per%C3%BA%20(pucp.edu.pe)). Revisado el 5 de noviembre de 2021.

⁷ Ibidem.

⁸ Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/A.HRC.19.59.Add.5_SP.pdf. Revisado el 5 de noviembre de 2021.

⁹ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación desde el 2008 hasta el 2014.

los biocombustibles de primera generación a partir de las experiencias en otras regiones; no obstante este aporte de dicho organismo internacional, en el Perú se continuó impulsando la producción de biocombustibles de primera generación.

En el caso de la región Piura, la decisión sobre el cultivo de biocombustibles Piura fue impulsada por el Gobierno Central y por el Gobierno Regional de entonces, tal es así que, en el año 2008 el Perú contaba con cerca de 30 proyectos de inversión para la producción de etanol y biodiesel en la Oficina de Promoción Agraria del Ministerio de Agricultura; y en el año 2009 existían aproximadamente 86 empresas de biocombustibles, invirtiendo o en proceso de invertir en biocombustibles en las regiones de San Martín, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Huánuco, Piura, entre otras regiones¹⁰.

Distintas instituciones estatales han analizado el caso piurano sobre el cultivo de la caña de azúcar, una de ellas es el BCRP, a través del estudio sobre las potencialidades de dicha región.

Al respecto, de acuerdo al referido informe del BCRP¹¹, son dos los factores que han incidido en el desarrollo del cultivo de la caña de azúcar:

- El cultivo de caña de azúcar, destinado a la producción de etanol, contaría con una dotación permanente de agua, en el marco de lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 01497-2006-AG¹², emitido por el Ministerio de Agricultura, que establece el caudal ecológico del río Chira en 5.0 m³/s (cinco metros cúbicos por segundo), en el tramo comprendido entre

¹⁰ URTEGA, Patricia; Biocombustibles y agua. La transformación del espacio en Piura; Perú. En: Revista ANTHROPOLOGICA. Año XXXV. N.° 38. Pág. 20. Disponible en: [Vista de Biocombustibles y agua. La transformación del espacio en Piura, Perú \(pucp.edu.pe\)](http://pucp.edu.pe). Revisado el 5 de noviembre de 2021.

¹¹ Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentros-Regionales/2008/Piura/Informe-Economico-Social/IES-Piura-03.pdf>. Págs. 96 y 97. Revisado el 6 de noviembre de 2021.

¹² Norma publicada en el diario oficial El Peruano, el 16 de diciembre de 2006, cuyo artículo 1 aprobó el estudio denominado "Determinación de los flujos mínimos o caudales ecológicos del río Chira entre la salida del embalse de Poechos y la desembocadura del mar", elaborado por el INRENA.

la salida del embalse Poechos y su desembocadura en el Océano Pacífico¹³.

- La existencia de un marco legal favorable, es decir de la Ley N° 28054, Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles, promulgada en año 2003, cuya finalidad es establecer un marco general que fomenta la investigación e innovación tecnológica en el campo de los biocombustibles, así como sienta las bases para el desarrollo de un mercado interno y la generación de un nuevo rubro de exportación.

En esa línea argumentativa, así como en su oportunidad, el Legislativo como el Ejecutivo, establecieron una serie de medidas normativas para la producción de biocombustible de primera generación, es necesario que luego de cerca de dos décadas de iniciada esta actividad económica, a la luz de los hechos, se efectúe un análisis sobre el impacto del cultivo de la caña de azúcar en la salud de las personas y los riesgos ambientales vinculados a su cultivo.

15

Uno de estos aspectos, analizados a partir de las denuncias de la población de El Arenal, en la Provincia de Paita, así como los incendios generados por la denominada quema de broza de caña de azúcar, es el hecho que en nuestro ordenamiento jurídico no existe una norma específica que regule el cultivo de la caña de azúcar, ni la tipificación de sanciones por la quema de broza en el ámbito de las funciones y competencias de los organismos reguladores, lo cual conlleva a que dichas entidades no pueden realizar acciones de fiscalización y sanción, en caso de presentarse algún tipo de vulneración de la norma.

De hecho, la única referencia a la prohibición de quema de cultivos en general la ubicamos párrafo 27.1 del artículo 27 del Reglamento de

¹³ Así se dispone en el artículo 2 de Resolución Ministerial N° 01497-2006-AG.

Manejo de los Residuos Sólidos del Sector Agrario¹⁴, cuyo texto el siguiente:

"Artículo 27º.- Gestión de los residuos de las actividades agrícolas"

27.1 Los restos vegetales de cultivos o cosecha, pueden ser reaprovechados como forrajes de animales de crianza; así también se puede realizar su aplicación directa en la superficie del suelo, para incrementar el nivel de fertilidad, favorecer la estructura y textura del suelo y con el tiempo incrementar la infiltración del agua y reducir la erosión eólica e hídrica.

El compostaje es una opción de valorización para los residuos agrícolas donde estos restos vegetales se usan como estructurantes de aporte de carbono, para el buen funcionamiento del proceso de compostaje, también puede usarse como biocombustibles.

Está prohibido realizar la quema de dichos residuos vegetales."
(el resaltado el nuestro)

Asimismo, cabe resaltar que este tipo de vacíos normativos traen como consecuencia conflictos sociales en materia ambiental, con el resultado de elevar los riesgos para la salud; por ello, la propuesta legislativa que presentamos tiene por finalidad promover un cambio de conducta en las empresas dedicadas al cultivo de la caña de azúcar, de modo tal que esta actividad económica se realice bajo los estándares de sostenibilidad y de responsabilidad ambiental.

Por los argumentos expuestos, en la presente iniciativa legislativa proponemos erradicar la práctica de la quema controlada de la caña de azúcar, en un plazo máximo de 6 meses, de manera improrrogable, a partir de la vigencia de la presente Ley.

Del mismo modo se plantea que el Ministerio de la Producción (PRODUCE), en coordinación con el Ministerio del Ambiente (MINAM) y los productores de caña de azúcar, elaboren el Plan de Adecuación con la finalidad que la totalidad de los campos de cultivo de caña de azúcar cosechados actualmente bajo la modalidad de quema

¹⁴ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 016-2012-AG.

controlada sean cosechados mediante el procedimiento de cosecha mecanizada en verde u otro análogo, que no afecte el medio ambiente ni la salud de las personas.

Finalmente, se contemplan una serie de infracciones para quienes vulneren lo previsto en la norma, otorgando facultades sancionadoras al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

I.4 Marco jurídico sobre el monitoreo de los Estándares de Calidad Ambiental

En principio, los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) son indicadores que miden la concentración de elementos, sustancias u otros en el aire, agua o suelo. Su finalidad es fijar metas que representan el nivel a partir del cual se puede afectar significativamente el ambiente y la salud humana¹⁵.

Actualmente, el Perú cuenta con un marco normativo que regula los ECA para aire, agua, suelo, ruido, entre otros; tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Normativa que regula los Estándares de Calidad Ambiental (ECA)

Estándares de Calidad Ambiental (ECA)	
Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Aire	Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM
Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Agua	Decreto Supremo N° 004-2017-MINAM

¹⁵ En: <https://www.esan.edu.pe/apuntes-empresariales/2016/04/que-son-los-estandares-de-calidad-ambiental-y-los-limites-maximos-permisibles/>. Revisado el 07 de noviembre de 2021.

Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo	Decreto Supremo N° 011-2017-MINAM
Criterios para la Gestión de Sitios Contaminados	Decreto Supremo N° 012-2017-MINAM
Estándares Nacionales de Calidad Ambiental (ECA) para Ruido	Decreto Supremo N° 085-2003-PCM
Estándares Nacionales de Calidad Ambiental (ECA) para Radiaciones No Ionizantes.	Decreto Supremo N° 010-2005-PCM

Elaboración: Propia en base a la información de Dirección de Información e Investigación Ambiental del MINAM

En lo que respecta a los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Aire, debemos señalar que tienen como antecedente normativo el Decreto Supremo N° 074-2001-PCM¹⁶, norma que aprobó por primera vez dichos estándares, estableciéndose los siguientes parámetros:

- Material particulado menor a 10 micras (PM₁₀)
- Monóxido de carbono (CO)
- Dióxido de nitrógeno (NO₂)
- Dióxido de azufre (SO₂)
- Ozono (O₃)
- Plomo (Pb) en PM₁₀

En ese sentido, y de acuerdo a lo indicado en el Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Aire¹⁷, se cuenta con tres normas emitidas con la finalidad de complementar lo dispuesto el

¹⁶ Norma derogada por el Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM, Aprueban Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Aire y establecen Disposiciones Complementarias.

¹⁷ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 10-2019-MINAM. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/363557-10-2019-minam>. Revisado el 07 de noviembre de 2021.

Decreto Supremo N° 074-2001-PCM, las mismas que se detallan a continuación:

- Decreto Supremo N° 069-2003-PCM, que estableció el valor anual para el parámetro de plomo (Pb) en PM_{10}
- Decreto Supremo N° 003-2008-MINAM, fijó nuevos valores para el dióxido de azufre (SO_2), para el benceno, para el hidrógeno sulfurado, entre otros.
- Decreto Supremo N° 006-2013-MINAM, estableció disposiciones para la aplicación de los ECA para aire.

Asimismo, el Decreto Supremo N° 074-2001-PCM¹⁸, dispuso la necesidad de contar con normativa específica que regule los aspectos técnicos para efectuar las mediciones; y bajo ese marco se aprobaron los siguientes instrumentos:

- Protocolo de Monitoreo de Calidad del Aire y Gestión de Datos", aprobado mediante Resolución Directoral N° 1404/2005/DIGESA.
- Protocolo para el Monitoreo de Emisiones Atmosféricas y Calidad de Aire de la Industria de la Harina y Aceite de Pescado y Harina de Residuos Hidrobiológicos, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 194-2010-PRODUCE.
- Protocolo de Monitoreo de Calidad de Aire y Emisiones para actividades Minero Metalúrgicas.
- Protocolo de Monitoreo de Calidad de Aire y Emisiones Sub Sector Hidrocarburos.

19

En ese contexto, y con la finalidad de unificar los instrumentos legales en materia de ECA para el aire, se publicó el Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM; a través del cual se establecieron los siguientes parámetros:

- Material particulado menor a 10 micras (PM_{10})
- Material particulado con menor 2.5 micras ($PM_{2.5}$)
- Monóxido de carbono (CO)
- Dióxido de nitrógeno (NO_2)
- Dióxido de azufre (SO_2)

¹⁸ De acuerdo a lo dispuesto en la Primera Disposición Transitoria.

- Ozono (O₃)
- Plomo (Pb) en PM₁₀
- Benceno (C₆H₆)
- Mercurio gaseoso Total (MGT)
- Sulfuro de Hidrógeno (H₂S)

Cabe mencionar que mediante Decreto Supremo N° 10-2019-MINAM, se aprobó el Protocolo Nacional de monitoreo de la calidad Ambiental del Aire¹⁹ cuyo alcance comprende a las personas naturales y jurídicas, pública y privada, las cuales deben cumplir lo dispuesto en dicha norma.

Como puede apreciarse, en la legislación peruana existen una serie de instrumentos gestión ambiental, y para el caso del ámbito de aplicación de la presente iniciativa legislativa, se encuentran los denominados estándares de calidad ambiental (ECA) y límites máximos permisibles (LMP), cuya aplicación es de carácter general y para regular actividades particulares, respectivamente; por ello, consideramos que a partir de la aprobación de este Proyecto de Ley, las entidades correspondientes iniciarán la elaboración de los Protocolo de Monitoreo de Calidad de Aire y Emisiones del sector de la industria vinculado al cultivo de la caña de azúcar.

20

1.5 Marco Normativo

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú.
- Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, aprobado mediante Resolución Legislativa N.° 26185.
- Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos.
- Ley N° 27446, Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Decreto Legislativo N° 1065, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos.
- Ley N° 28054, Ley de promoción del mercado de biocombustibles

¹⁹ Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/363557-10-2019-minam>
Revisado el 07 de nov noviembre de 2021.

- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Decreto Legislativo 1013, se aprueba la Ley de Creación del Ministerio del Ambiente (MINAM).

II. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

En el ordenamiento jurídico peruano realizar el análisis costo-beneficio implica un método para conocer en términos cuantitativos el impacto y el efecto que tiene un proyecto de ley sobre diversas variables que afectan a la sociedad; así lo dispone la Ley N.° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y, específicamente, el artículo 3°²⁰ del Reglamento de la referida ley, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

La referida norma establece que el análisis costo-beneficio es obligatorio en caso de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas, leyes de reformas del Estado, o leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos, tributarios y en leyes que regulan la política social o ambiental.

Finalmente, debe precisarse que en caso de aprobarse esta norma tendrá un impacto que es necesario determinar; por ello, en el cuadro siguiente se detallan los efectos cualitativos²¹ sobre los involucrados:

21

²⁰ Artículo 3.- 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.

²¹ Cf. Guerra García, Gustavo y otro. *Guía para la evaluación de proyectos de ley*. Segunda Edición. Lima Asociación Civil Transparencia, 2013, p 20.

Cuadro N° 1: Efectos de la norma en los involucrados con la materia que se propone regular

Involucrados	Efectos directos ²²	Efectos indirectos ²³
Estado peruano: MINAM / PRODUCE / MIDAGRI / OEFA	• Contar con una legislación actualizada, adecuada y efectiva para el cumplimiento de sus atribuciones. • Contar con un marco regulatorio específico para hacer valer su función sancionadora. • Contar con un registro actualizado de productores de caña de azúcar.	• Mayor eficiencia en los procedimientos de control, verificación y sanción. • Cuenta con información actualizada para la elaboración de políticas, estrategias, planes y proyectos.
Gobierno Regional y Gobiernos Locales	• Marco normativo para poder establecer los incentivos por cumplimiento. • Contar con un marco regulatorio que establece competencias y funciones definidas.	• Incrementa los niveles de gobernanza regional y local
Empresas privadas	• Cuentan con un marco regulatorio específico para su actividad.	• Mejoran la eficiencia y la productividad en el mediano plazo.

²² Son los impactos que se producen como consecuencia directa de la norma. Véase la Guía para la evaluación de proyectos de ley, p.30.

²³ Son los impactos que se producen como consecuencia de los efectos o cambios producidos de forma inmediata por la norma. Véase la Guía para la evaluación de proyectos de ley, p.31.

	• Acceso a incentivos municipales por cumplimiento. • Disminución de la conflictividad asociada a la actividad.	• Mejor relacionamiento con la comunidad.
Ciudadanos	• Mejora de las condiciones que permiten desarrollarse en un entorno saludable, armónico y amigable con el medioambiente. • Disminución ostensible de la conflictividad social vinculada a la actividad.	• Mejor calidad de vida para los ciudadanos de las zonas afectadas. • Paz social.

Elaboración: Propia

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú, su finalidad contar con un marco normativo que regule la gestión y el manejo del cultivo de la caña de azúcar, de manera sostenible y con base a criterios de responsabilidad ambiental, siendo una de las medidas la prohibición de la quema de caña de azúcar.

La finalidad de la norma propuesta se orienta a cumplir con los principios de prevención y mitigación de riesgos ambientales, así como con los aspectos referidos a la promoción del desarrollo de la actividad agrícola de manera sustentable en armonía con las políticas públicas, los planes y las estrategias vinculadas a la adaptación de los efectos del cambio climático.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

- **Décimo Novena Política de Estado:** Desarrollo sostenible y gestión ambiental.
- **Vigésimo Cuarta:** Afirmación de un Estado eficiente



Firmado digitalmente por:
JERI ORE Jose Enrique FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 07/01/2022 17:10:08-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2022 11:52:32-0500



Firmado digitalmente por:
PICON QUEDO Luis FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2022 21:09:15-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2022 11:34:49-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/01/2022 13:10:13-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2022 08:33:12-0500

www.congreso.gob.pe



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/01/2022 20:05:24-0500