



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 17 OCT 2018

OFICIO N° 546-2018-MINAM/DM

Señor
CARLOS HUMBERTO TICLLA RAFAEL
Presidente
Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología
Congreso de la República
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Piso 3
Pasaje Simón Rodríguez s/n
Lima.-



Asunto : Proyecto de Ley N° 3198/2018-CR

Referencia : a) Oficio N° 08-2018-2019/CIT-CR
(Registro MINAM N° 19049-2018)
b) Oficio N° 11-2018-2019/CIT-CR

Es grato dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia, mediante los cuales su Despacho solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3198/2018-CR, "Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional, la promoción y desarrollo de plantas de tratamiento de bioenergéticos en los gobiernos locales, para diversificar el portafolio de opciones productivas".

Al respecto, se remite copia del Informe N° 599-2018-MINAM/SG/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, para conocimiento y fines que estime pertinentes.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,


Fabiola Muñoz Dodero
Ministra del Ambiente

JVM/dcm

Central Telefónica: 611-6000
www.minam.gob.pe



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

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

INFORME N° 599-2018-MINAM/SG/OGAJ



PARA : **José Ángel Valdivia Morón**
Secretario General

DE : **Kirla Echegaray Alfaro**
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 3198/2018-CR

REFERENCIA : a) Oficio N° 08-2018-2019/CIT-CR
b) Oficio N° 11-2018-2019/CIT-CR
c) Memorando N° 609-2018-MINAM/VMDERN
d) Memorando N° 590-2018-MINAM/VMGA
e) Memorando N° 600-2018-MINAM/VMGA

FECHA : **16.10.2018**

Me dirijo a usted, con relación a los documentos a) y b) de la referencia, por los cuales el Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3198/2018-CR.

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficio N° 08-2018-2019/CIT-CR, el Presidente de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología del Congreso de la República solicita la opinión del Ministerio del Ambiente sobre el Proyecto de Ley N° 3198/2018-CR, "Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional, la promoción y desarrollo de plantas de tratamiento de bioenergéticos en los gobiernos locales, para diversificar el portafolio de opciones productivas".
- 1.2 Mediante Oficio N° 11-2018-2019/CIT-CR, el Presidente de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología del Congreso de la República solicita la opinión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) sobre el citado Proyecto de Ley.
- 1.3 Mediante Memorando N° 609-2018-MINAM/VMDERN, el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales remite el Informe N° 153-2018-MINAM/VMDERN/DGCCD, de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, el cual contiene a su vez el Informe N° 193-MINAM/VMDERN/DGCCD/DGMEI, de la Dirección de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, que desarrolla la opinión sobre el referido Proyecto de Ley.
- 1.4 Mediante Memorando N° 590-2018-MINAM/VMGA, el Viceministerio de Gestión Ambiental remite el Informe N° 1147-2018-MINAM/VMGA/DGRS, de la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos, el cual contiene la opinión sobre el mencionado Proyecto de Ley.





- 1.5 Mediante Memorando N° 600-2018-MINAM/VMGA, el Viceministerio de Gestión Ambiental remite el Informe N° 00069-2018-MINAM/VMGA/DGCA, de la Dirección General de Calidad Ambiental, el cual contiene la opinión sobre el indicado Proyecto de Ley.
- 1.6 Mediante Oficio N° 359-2018-OEFA/GEG, el OEFA remite el Informe N° 74-2018-OEFA/DPEF-SMER, el cual contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley.

II. PROPUESTA NORMATIVA

- 2.1 El artículo 107 de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo único de la Ley N° 28390, faculta a los Congresistas a tener iniciativa en la formación de leyes.
- 2.2 El Proyecto de Ley contiene un sólo artículo, de acuerdo al siguiente detalle:

"Artículo 1.- Objeto de la Ley

Declarase de necesidad pública y de prioritario interés nacional:

- a) *El diseño, construcción e implementación de plantas de tratamiento de bioenergéticos en los gobiernos locales, relacionadas al manejo y gestión de residuos sólidos y orgánicos y aguas residuales con tecnologías de biogás con biodigestores, a fin de coadyuvar en el cuidado del medio ambiente, diversificar el portafolio de opciones productivas priorizando el desarrollo de energías renovables y sustentables.*
- b) *Crease el Consejo Único de Bioenergéticos, a fin de establecer las bases de participación, asesorar en el uso de las tecnologías de biodigestores, dicho consejo estará integrado por un representante de:*

- Ministerio del Ambiente.
- Ministerio de Agricultura y Riego.
- Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación CONCYTEC.
- Representantes de la Sociedad Nacional de Industria.
- Representantes de las Universidades Públicas."

III. ANÁLISIS

3.1 Sobre la Implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas

La Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, en su Informe N° 153-2018-MINAM/VMDERN/DGCCD, señala que en julio del 2016, el Perú ratificó sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés) a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), comprometiéndose en adoptar medidas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) internas con el objetivo de alcanzar la meta planteada en mitigación, así como a rendir cuentas de su implementación a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de París (AP), el 4 de noviembre del 2016.





En este marco, uso de biodigestores es una importante posibilidad para reducir las emisiones de GEI en los sectores energía, agricultura y desechos (residuos sólidos y aguas residuales domésticas e industriales). El potencial de reducción de emisiones de GEI se produciría por dos fuentes, la reducción de emisiones de metano producto de la descomposición anaeróbica del material orgánico acumulado y el desplazamiento de energía proveniente de fuentes fósiles por la energía proveniente de una fuente renovable como el biogás.

Resulta importante considerar las diferencias respecto al valor calorífico neto (energía acumulada) aproximado de diversos combustibles. La siguiente tabla, muestra ejemplos de valor calorífico neto de diferentes fuentes de combustible en comparación con el biogás, así como la masa aproximada del combustible correspondiente a 1 m³ de biogás.

Tabla 1: Valor calorífico neto de distintos combustibles

Fuente de combustible	Valor calórico neto aproximado	Equivalencia a 1 m ³ biogás (aprox. 6 kWh/m ³)
Biogás	6 - 6.5 kWh/m ³	
Diesel/Kerosene	12 kWh/kg	0.50 kg
Madera	4.5 kWh/kg	1.30 kg
Estiércol de vaca	5 kWh/kg materia seca	1.20 kg
Residuos de planta	4.5 kWh/kg materia seca	1.30 kg
Carbón	8.5 kWh/kg	0.70 kg
Propano	25 kWh/m ³	0.24 m ³
Gas natural	10.6 kWh/m ³	0.60 m ³
Gas licuado de petróleo	26.1 kWh/m ³	0.20 m ³

Fuente: "Anaerobic Digestion of Biowaste in Developing Countries. Practical Information and Case Studies" (Vogeli, et al, 2014)

De acuerdo a esta tabla y las Guías para Inventarios de Gases de Efecto Invernadero del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) del año 2006, el aprovechamiento de biogás contribuiría a reducir los niveles de emisiones de GEI. Así, por ejemplo, al reemplazar el uso de gas licuado de petróleo (GLP) por biogás, por cada metro cubico de biogás aprovechado se estaría dejando de usar 0.20 m³ de GLP, lo que representa dejar de emitir 321 kg de CO₂ equivalente. De manera similar, por cada metro cubico de biogás aprovechado, dejaríamos de consumir 1.3 kg de leña de biomasa no renovable, lo que representa una reducción 1.96 kg de CO₂ equivalente.

3.2

Sobre la valorización de los residuos sólidos

De acuerdo a la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos, en el Informe N° 1147-2018-MINAM/VMGA/DGRS, el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, establece que la gestión integral de residuos sólidos tiene como primera finalidad la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos en origen, frente a cualquier alternativa.; en segundo lugar, respecto de los residuos generados, se prefiere la recuperación y valorización material y energética de los residuos.





La valorización tiene como objetivo que el residuo, uno o varios de los materiales que lo componen, sea reaprovechado y sirvan a una finalidad útil al sustituir a otros materiales o recursos en los procesos productivos, de conformidad con el artículo 47 del Decreto Legislativo N° 1278.

Con relación a la valorización material, el artículo 48 del Decreto Legislativo N° 1278 señala que la misma puede ser la: i) reutilización; ii) reciclado; iii) compostaje; iv) recuperación de aceites, y; v) bio-conversión, entre otras alternativas.

Con relación a la valorización energética, el citado artículo indica que la misma puede ser: i) coprocesamiento; ii) coincineración; iii) generación de energía en base a procesos de biodegradación, y; iv) biochar, entre otros.

Ante lo expuesto, considerando que las formas de valorización pueden ser materiales o energéticas, se sugiere que el Proyecto de Ley tome en cuenta las operaciones de valorización material y no sólo las operaciones de valorización energética.

Por su parte, cabe indicar que, en el artículo 65 del Decreto Legislativo N° 1278, modificado por el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1389, se reconoce a la Planta de valorización como una infraestructura de residuos sólidos, por lo que se sugiere evaluar la pertinencia de sustituir el término "planta de tratamiento de bioenergéticos", utilizado en el Proyecto de Ley, por el término "plantas de valorización de residuos sólidos".

3.3 Sobre el Consejo Único de Bioenergéticos

El Proyecto de Ley declara de necesidad pública y de prioritario interés nacional la creación del Consejo Único de Bioenergéticos, a fin de establecer las bases de participación y asesorar en el uso de las tecnologías de biodigestores, el mismo que estaría conformado por representantes del Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Economía y Finanzas, Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CONCYTEC), Sociedad Nacional de Industria y Universidades Públicas.

Sobre el particular, de acuerdo a la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las entidades del Poder Ejecutivo pueden crear comisiones o grupos de trabajo:

"Artículo 35.- Objeto de las Comisiones

Las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública.

Para otras funciones que no sean las indicadas en el párrafo precedente, el Poder Ejecutivo puede encargarlas a grupos de trabajo."

Asimismo, en los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, se contemplan las comisiones, grupos de trabajo y comités como órganos colegiados que pueden contar con representantes de las entidades públicas y de la sociedad civil.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

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

En ese sentido, se sugiere que el Consejo Único de Bioenergéticos sea adecúe a lo establecido en las citadas normas, según las funciones que el mismo estaría desempeñando.

3.4 Sobre la Exposición de Motivos

Según lo manifestado por el OEFA, en su Informe N° 074-2018-OEFA/DPEF-SMER, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

"Datos del Ministerio del Ambiente muestran que solo un 48% del total de basura se deposita en los rellenos sanitarios, y el 52% queda regado en ríos, quebradas y botaderos clandestinos hay que tener en cuenta que; nuestro país actualmente tiene un déficit de 246 rellenos sanitarios pues, solo existe 12 rellenos sanitarios autorizados por la OEFA para los 1851 distritos cifras alarmantes que nos llama a reflexión". (El subrayado es nuestro).

Al respecto, cabe indicar que el OEFA no autoriza la construcción y operación de los rellenos sanitarios, por lo que se sugiere eliminar dicha afirmación.

3.5 Otros aspectos a considerar

El OEFA, en su Informe N° 074-2018-OEFA/DPEF-SMER, señala que, actualmente, las municipalidades ya vienen valorizando parte de sus residuos orgánicos, empleando otras técnicas de valorización distintas a los biodigestores, como el compostaje. Asimismo, indica que, de acuerdo al artículo 51 del Decreto Legislativo N° 1278, las municipalidades deben valorizar, prioritariamente, los residuos orgánicos provenientes del mantenimiento de áreas verdes y mercados municipales, así como, de ser factible, los residuos orgánicos de origen domiciliario.

IV. CONCLUSIONES:

El Proyecto de Ley resulta viable; sin embargo, se sugiere tener en consideración las siguientes observaciones:

- a) Teniendo en cuenta que el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, toma en consideración que la valorización de los residuos sólidos pueden ser materiales o energéticas, se sugiere que el Proyecto de Ley tome en cuenta las operaciones de valorización material y no sólo las operaciones de valorización energética.
- b) Se recomienda utilizar el término "plantas de valorización de residuos sólidos" en reemplazo de "plantas de tratamiento de bioenergéticos", en el Proyecto de Ley, a efectos de que sea concordante con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, modificado por el Decreto Legislativo N° 1389.
- c) De acuerdo a la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las entidades del Poder Ejecutivo pueden crear comisiones o grupos de trabajo; del mismo modo, en los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, se contemplan las comisiones, grupos de trabajo y comités como órganos





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

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

colegiados que pueden contar con representantes de las entidades públicas y de la sociedad civil. En ese sentido, el Consejo Único de Bioenergéticos debería adecuarse a lo establecido en las citadas normas, según las funciones que el mismo estaría desempeñando.

- d) Se debería eliminar la afirmación planteada en el sexto párrafo de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, referida a que **"solo existe 12 rellenos sanitarios autorizados por la OEFA"**, puesto que dicha entidad no tiene la competencia para efectuar dicha autorización.

Es cuanto informo a usted para los fines pertinentes.

Atentamente,




Nancy García Yi
Abogada

Visto el informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.


Kirla Echegaray Alfaro
Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica