

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO NORMATIVO "DISPOSICIONES PARA LA ACTUALIZACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS Y ELECTRICIDAD"

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Antecedentes

El artículo 30 del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Reglamento de la Ley del SEIA), aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, señala que el estudio ambiental aprobado debe ser actualizado por el titular en aquellos componentes que lo requieran, al quinto año de iniciada la ejecución del proyecto y por periodos consecutivos y similares, debiendo precisarse sus contenidos así como las eventuales modificaciones de los planes respectivos. Dicha actualización será remitida por el titular a la autoridad competente para que ésta la procese y utilice durante las acciones de vigilancia y control de los compromisos ambientales asumidos en los estudios ambientales aprobados.

Asimismo, el artículo 78 del referido Reglamento señala que en caso se determine que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados en la documentación que propició la Certificación Ambiental, la autoridad en materia de fiscalización ambiental requerirá al titular, la adopción de las medidas correctivas o de manejo ambiental que resulten necesarias para mitigar y controlar sus efectos, sin perjuicio de requerir la actualización del estudio ambiental, ante la autoridad competente, en el plazo y condiciones que indique de acuerdo a la legislación vigente.



Para regular los alcances del procedimiento de actualización, el Ministerio del Ambiente (MINAM) mediante las Resoluciones Ministeriales N° 284-2016-MINAM y N° 056-2017-MINAM, publicó dos propuestas normativas, las cuales contemplan, entre otros aspectos, el procedimiento, los requisitos y los supuestos para la Actualización de los Estudios Ambientales. Asimismo, dichas propuestas establecen que las Autoridades Competentes deben aplicar las referidas disposiciones como marco general, a efectos de ser desarrolladas de acuerdo a la naturaleza de cada sector; sin perjuicio de ello, aquellos que hayan aprobado normativas en relación a este tema deberán adecuarlas a las referidas disposiciones.

Tomando en cuenta los mencionados lineamientos y las coordinaciones con el MINAM, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) considera pertinente la elaboración de una propuesta normativa que establezca las reglas para la actualización de los Instrumentos de Gestión Ambiental aplicables a las actividades de hidrocarburos y electricidad, con el fin de contar con mecanismos idóneos que aseguren una óptima protección del ambiente.

1.2. Análisis de la Constitucionalidad del proyecto normativo

La Constitución Política reconoce como un derecho fundamental de la persona el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida¹, así

¹ Numeral 22 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

como también reconoce en el Título III referido al Régimen Económico, entre otros aspectos, el mandato para el establecimiento de la política nacional del ambiente².

La Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado el 23 de abril de 2001, constituye la normativa de desarrollo constitucional en la materia. Dicha norma establece la obligatoriedad de los titulares de contar de forma previa con una certificación ambiental para ejecutar sus actividades de servicio o comercio. Asimismo, el Reglamento de la Ley N° 27446 establece en sus artículos 30 y 78, que dicha certificación debe ser actualizada de forma periódica a fin de garantizar de manera óptima la tutela del ambiente y la salud de las personas.

Al respecto, la Política Energética Nacional (2010-2040) aprobada mediante Decreto Supremo N° 064-2010-EM establece el compromiso de alcanzar una normativa ambiental con requerimientos compatibles con la Política Nacional del Ambiente y con los estándares internacionales; así como promover las relaciones armoniosas entre el Estado, las comunidades y las empresas del sector.

Por su parte, la Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante Decreto Supremo N 012-2009-MINAM establece como un objetivo específico lograr la conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural del país, con eficiencia, equidad y bienestar social, priorizando la gestión integral de los recursos naturales.

Por ende, la normativa propuesta constituye una herramienta legal a través de la cual se busca implementar las políticas públicas antes citadas, dentro del marco establecido en la Constitución Política del Perú.

Por su parte, el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2007-EM, reconoce que una de las funciones de este Ministerio es dictar la normativa general de alcance nacional en las materias de su competencia.

1.3. Sustentación del proyecto normativo

El proyecto normativo denominada "Disposiciones para la Actualización de Instrumentos de Gestión Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos y Electricidad" consta de diez (10) Artículos, una (1) Disposición Complementaria Final, dos (2) Disposiciones Complementarias Transitorias y dos (2) Anexos. Las mencionadas disposiciones se sustentan en la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

1.3.1 Sobre el contenido del proyecto normativo

Objeto y ámbito de aplicación

El proyecto normativo tiene por objeto establecer reglas específicas para la tramitación de las solicitudes de actualización de los Estudios Ambientales aplicables a las actividades del sector energía. Las disposiciones contenidas en el referido proyecto, serán de aplicación a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de derecho público, privado o de capital mixto, que proyecte o desarrolle actividades de hidrocarburos o electricidad.

² Artículo 67 de la Constitución Política del Perú.

Actualización del Estudio Ambiental

El proyecto normativo señala que la Actualización del Estudio Ambiental comprende tanto la optimización de las medidas contempladas en los Instrumentos de Gestión Ambiental, como la modificación y/o incorporación de medidas de manejo ambiental adicionales, en base del análisis de los impactos negativos producidos durante el ciclo del proyecto de inversión.

Supuestos para la actualización

El proyecto normativo regula la obligación de actualizar el Estudio Ambiental, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando hayan transcurrido cinco (5) años de iniciada la ejecución del proyecto de inversión y por periodos consecutivos y similares, y el titular advierta impactos no previstos o cuando en función de la realidad se requiera modificar o incorporar medidas adicionales a las contempladas en el Estudio Ambiental aprobado.
- b) Cuando la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental advierta impactos ambientales no previstos o considere necesario incorporar medidas adicionales a las contempladas en el Estudio Ambiental, en concordancia con lo establecido en el artículo 78 del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- c) Cuando la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental advierta que las medidas previstas en el Plan de Contingencias frente a la ocurrencia de eventos no deseados, no han resultado suficientes para su adecuada atención.
- d) Por la aprobación de nuevas obligaciones legales en materia ambiental o la variación de las existentes, cuando la normativa así lo establezca.



Adicionalmente, el proyecto normativo señala que el/la titular podrá solicitar facultativamente la actualización de su Estudio Ambiental en cualquier momento a efectos de asegurar el manejo eficiente de los impactos ambientales negativos presentes durante la ejecución del proyecto de inversión.

El proyecto normativo busca que el procedimiento de actualización permita a los titulares contar con un Estudio Ambiental óptimo, que contenga las medidas de manejo ambiental necesarias para gestionar los impactos ambientales reales producidos por sus actividades. Para lo cual, se establece los supuestos obligatorios en los que resulta necesario la actualización del Estudio Ambiental. Además, se establece que la actualización puede ser solicitada de forma voluntaria por el administrado a fin de permitir una adecuada gestión ambiental de las actividades energéticas.

Supuestos de improcedencia

El proyecto normativo detalla los supuestos en los que no corresponde solicitar la actualización del Estudio Ambiental, los cuales son:

- a) En caso de regularización o adecuación de actividades en curso que no contaron con Estudio Ambiental previamente aprobado; o de incorporación de nuevos componentes en etapa de construcción o construidos.
- b) En caso de modificación de componentes principales o auxiliares, ampliaciones o diversificaciones del proyecto principal.

El primer supuesto busca precisar que mediante la actualización, el titular no podrá regularizar sus actividades, debido a que la actualización no constituye un Instrumento de Gestión Ambiental correctivo. El segundo supuesto establece expresamente los casos en los que corresponde solicitar la modificación y no la actualización del Estudio Ambiental.

Procedimiento

El proyecto normativo establece que los plazos y requisitos del procedimiento de Actualización de Estudios Ambientales son los mismos del procedimiento de aprobación del estudio ambiental a ser actualizado. En el marco de dicho procedimiento, se debe solicitar las opiniones técnicas que corresponda y efectuar al menos un mecanismo de participación ciudadana contemplado en la normativa sectorial. Luego del análisis correspondiente, la Autoridad Ambiental Competente deberá emitir la Resolución, acompañada de un Informe que la sustente, el cual debe contemplar las medidas que fueron optimizadas o adicionadas.

Asimismo, se establece que en caso el/la Titular considere que no requiere realizar la actualización del Estudio Ambiental, deberá presentar una Declaración Jurada ante la Autoridad Ambiental Competente, conforme al formato previsto en el Anexo I de la propuesta normativa. Luego se remitirá copia de dicha Declaración a la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental para el ejercicio de su competencia en materia de fiscalización.



Contenido de la actualización del estudio ambiental

El proyecto normativo establece que las solicitudes de actualización de los Estudios Ambientales deben contener lo establecido en los Términos de Referencia previstos en el Anexo II de la propuesta normativa. Dichas solicitudes deben considerar lo siguiente: (i) sustento técnico de los cambios propuestos en los planes del estudio ambiental aprobado, (ii) las nuevas obligaciones generadas a partir de normas posteriores a la aprobación del Estudio Ambiental, (iii) la propuesta de medidas adicionales a los planes o la optimización de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y (iv) cuadro resumen de los compromisos ambientales actualizados y su sustento.

Actualización del estudio ambiental extraordinaria

El proyecto normativo señala que en caso fortuito o de fuerza mayor, el/la titular de la actividad de hidrocarburos o electricidad que se hubiera visto impedido de iniciar las obras previstas en su estudio ambiental, podrán solicitar a la Autoridad Ambiental Competente dentro del plazo de vigencia de la Certificación Ambiental, la actualización de su Estudio Ambiental.

Esta propuesta busca contemplar una medida para aquellos casos en que los titulares no pueden realizar sus actividades por causas externas no controlables. En este supuesto, se permitiría la actualización del Estudio Ambiental para garantizar que el titular continúe con su proyecto.

Es así que, la presentación de dicha solicitud permitiría ampliar el plazo de vigencia de la certificación ambiental mientras dure el procedimiento de evaluación de la Actualización del Estudio Ambiental. Luego, en caso se apruebe la actualización, la vigencia del Estudio Ambiental se ampliaría por un periodo de cinco (5) años.

Para presentar dicha solicitud, es importante que el titular adjunte información actualizada de la Línea Base del Estudio Ambiental, en aquellos componentes ambientales que lo requieran, así como contemple la optimización, modificación y adición de las medidas que sean necesarias. Caso contrario, el Titular debe remitir el sustento que acredite que no corresponde actualizar la información contemplada en el Estudio Ambiental.

Cabe precisar, que la declaración de caso fortuito o fuerza mayor se rige por la normativa sectorial aplicable para cada actividad, lo que será acreditado por el titular en la solicitud respectiva. Por ejemplo, en el caso del sector hidrocarburos, se cuenta con la Resolución de Consejo Directivo OSINERGMIN N° 086-2012-OS-CD, que contempla el Procedimiento de Calificación de Solicitudes de Caso Fortuito o Fuerza Mayor. Esta norma señala la autoridad competente, los supuestos y el procedimiento a seguir para la declaración de caso fortuito o fuerza mayor solicitados por los distribuidores mayoristas de hidrocarburos.

Actualización para estándares ambientales

El proyecto normativo reconoce que el/la titular puede solicitar de manera voluntaria la actualización de su estudio ambiental, cuando requiera la modificación de los parámetros contemplados en su instrumento de gestión ambiental conforme a los nuevos estándares aprobados; sin perjuicio, del procedimiento para la adecuación previsto en las normas que aprueban los referidos estándares. Por ejemplo, este supuesto se presentaría cuando un titular desee adecuarse a los nuevos estándares de ECA, de manera anticipada al plazo previsto en la normativa correspondiente.



En este caso, se contempla un procedimiento breve que pueda ser resuelto por la Autoridad Ambiental Competente en un plazo de quince (15) días hábiles, teniendo en consideración que la adecuación ha sido dispuesta por una norma legal o reglamentaria.

Actualización de los nuevos titulares

El proyecto normativo reconoce que la certificación ambiental se otorga a una actividad económica. En caso se venza el título habilitante de un administrado y el Estado desee continuar con el desarrollo de la actividad contratando con otro titular, este nuevo administrado podrá emplear el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado anteriormente para la actividad, con cargo a actualizarlo. Dicha actualización debe ser solicitada en el plazo de seis (6) meses, contado desde la obtención del nuevo título habilitante.

La mencionada propuesta busca suplir un vacío normativo. Actualmente, la normativa reglamentaria no establece que sucede en aquellos casos en que se desea continuar con el desarrollo de actividades en curso. En estos casos, la infraestructura requerida para el desarrollo de la actividad ya está construida y en marcha. Además, el proyecto ya cuenta con un Estudio Ambiental aprobado a nombre del anterior titular. En estos supuestos, se propone permitir la actualización del mencionado Estudio Ambiental, a fin de que el nuevo titular pueda emplearla y cumplirla durante el desarrollo de sus actividades.

Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios

El proyecto normativo señala en su única disposición complementaria final que las disposiciones para la Actualización de Estudios Ambientales son aplicables, en lo que corresponda, a los Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios al Sistema

Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Ello teniendo en cuenta que a la fecha, los administrados del sector energía realizan sus actividades con diversos instrumentos de gestión ambiental complementarios, como los PAMA, PMA y otros. Teniendo en cuenta dicho contexto, se requiere contar con un mecanismo que permita que estos instrumentos sean permanentemente actualizados.

Sobre el particular, se debe precisar que mediante Informe Técnico N° 00062-2016-MINAM/VMGA/DGNIGA/JCARRERA del 18 de agosto de 2016, el Ministerio del Ambiente señaló que es posible actualizar y/o modificar el PAMA, toda vez que éste es un instrumento complementario al Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

Procedimientos administrativos en trámite

El proyecto normativo establece en su Primera Disposición Complementaria Transitoria que los titulares que con anterioridad a la entrada en vigencia de la norma hayan solicitado la actualización del estudio ambiental ante la Autoridad Competente, continuarán su trámite hasta el término del procedimiento administrativo. En ese sentido, todos los procedimientos en trámite deben de seguir su evaluación bajo las reglas en que fueron presentadas.

Plazos para la presentación de la actualización

El proyecto normativo establece en su Segunda Disposición Complementaria Transitoria que los titulares que a la fecha de entrada en vigencia de la propuesta normativa hubieran cumplido cinco (05) años de iniciada la ejecución de su proyecto y los que en ciento ochenta días calendario (180) calendario fueran a cumplir, tienen un plazo máximo de ciento ochenta días (180) calendario contado desde la vigencia de la presente norma para presentar, según corresponda, la actualización de su Estudio Ambiental o la Declaración Jurada conforme al formato previsto en el Anexo I de la presente norma.



II. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

En esta sección se analiza el impacto que genera la aprobación del Proyecto Normativo. Para ello se evalúa los beneficios y costos de su implementación; así como los objetivos que se plantean y las alternativas de solución a la problemática descrita.

2.1 Objetivo general

Contar con un marco normativo que contemple reglas específicas para la tramitación de las solicitudes de actualización de los Instrumentos de Gestión Ambiental aplicables al sector energético.

2.2 Objetivos específicos

- (i) Establecer un marco legal ambiental con el fin de contar con mecanismos idóneos que aseguren una óptima protección del ambiente.
- (ii) Establecer los Términos de Referencia para la presentación de la actualización de los Instrumentos de Gestión Ambiental, teniendo en cuenta la experiencia del sector energético.

2.3 Opciones de política

Se analizaron dos opciones de política:

Opción 0: Escenario base, consiste en no aprobar un nuevo marco legal, es decir, mantener el *status quo*, y permitir que se mantenga la problemática descrita.

Opción 1: Consiste en la aprobación de una nueva normativa, a efectos de brindar un marco legal con reglas específicas para la tramitación de las solicitudes de actualización de los Instrumentos de Gestión Ambiental aplicables al sector energético.

2.4 Efectos esperados de la propuesta normativa

Beneficios esperados

- (i) Contar con un marco normativo que regule el procedimiento de actualización de los Instrumentos de Gestión Ambiental aplicables a las actividades energéticas.
- (ii) Facilitar las funciones de supervisión y fiscalización a la Autoridad Competente en materia de Fiscalización Ambiental.
- (iii) Aumentar la predictibilidad legal en los procedimientos administrativos regulados en el Proyecto Normativo.

Costos esperados

- (i) En términos generales, en la medida que se cuente con un marco normativo que establezca reglas claras para la tramitación de la actualización de los Estudios Ambientales aplicables a las actividades energéticas, se logrará contar con mecanismos idóneos que aseguren una óptima protección del ambiente.
- (ii) La aplicación del Proyecto Normativo generará que las instituciones del Estado y entidades reguladores a cargo de la supervisión de las actividades energéticas incurran en menores esfuerzos de supervisión y fiscalización.
- (iii) El Proyecto Normativo no genera costos adicionales al Estado, debido a que estos ya se encuentran previstos en su presupuesto anual aprobado.

En tal sentido, de acuerdo a la evaluación de costo - beneficio realizado, se considera que el Proyecto Normativo tendrá un impacto positivo en el desarrollo de las actividades del sector energético, debido a que incorpora un marco legal claro y específico para la actualización de Instrumentos de Gestión Ambiental, que permite: (i) reducir costos e incertidumbre en los titulares sujetos al sector energético, (ii) garantiza la seguridad jurídica en el sector energético y (iii) aumenta la comunicación fluida y eficiente entre la Autoridad Ambiental Competente, el Titular sujeto al sector energético y la Autoridad Competente en materia de Fiscalización Ambiental.

Por tanto, en marco del Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria, aprobado mediante Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, que comprende la identificación, reducción y/o eliminación de aquellos procedimientos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados al Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-





2017-JUS; se propone la aprobación del proyecto normativo denominado "Disposiciones para la Actualización de Instrumentos de Gestión Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos y Electricidad", la cual cumple con el análisis de calidad regulatoria, evita la sobrerregulación, brinda predictibilidad en plazos, aumenta la comunicación fluida y eficiente entre el Titular y el Estado; y, establece precisiones en el marco normativo vigente.

III. EFECTOS DEL PROYECTO NORMATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la propuesta normativa sobre la legislación nacional consiste en la aprobación del proyecto normativo denominado "Disposiciones para la Actualización de Instrumentos de Gestión Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos y Electricidad", la cual regulará el procedimiento de actualización de los Instrumentos de Gestión Ambiental aplicables a las actividades energéticas. Asimismo, contará con los Términos de Referencia para la correspondiente presentación.