

# Evolución del régimen legal ambiental para las actividades eléctricas: a propósito del vigésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Concesiones Eléctricas

Karim Kahatt\*  
Cecilia Azerrad\*\*

*Este artículo analiza la evolución de la normativa ambiental aplicable a las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución. Examina, principalmente, el marco legal sectorial eléctrico que tiene como eje central la Ley de Concesiones Eléctricas y el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas. Posteriormente, se centra en analizar la influencia, así como las nuevas exigencias que han introducido las normas transectoriales ambientales en el sector eléctrico, complementando el marco legal ambiental y permitiendo una evolución hacia una normativa ambiental más profusa y exigente. En ese sentido, este artículo investiga la influencia de las normas del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y su inclusión en la regulación ambiental eléctrica. Asimismo, explora las principales exigencias ambientales para el desarrollo de actividades eléctricas en áreas naturales protegidas. Por último, analiza el contenido y alcance del respeto a los estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles; concluyendo con un recorrido sobre las demás obligaciones ambientales aplicables a las distintas actividades eléctricas. El artículo pone en manifiesto que ha sido la influencia de los distintos regímenes ambientales transectoriales, la que ha contribuido con el enriquecimiento del actual régimen ambiental eléctrico, exigiendo mayores obligaciones para el cuidado del medio ambiente durante el desarrollo de las distintas actividades eléctricas.*

---

\* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master en Política Ambiental y Gestión de Desarrollo por The London School of Economics and Political Science. Master en Derecho Ambiental y Corporativo por The University of Texas at Austin, Socio a cargo del área ambiental del Estudio Santiváñez Abogados.

\*\* Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad por la Universidad de Alicante. Master en Derecho por The University of Texas at Austin. Asociada Senior del área ambiental del Estudio Santiváñez Abogados.

## Introducción

El régimen legal ambiental del subsector eléctrico requiere con urgencia una actualización, y concretamente la adecuación a ciertos regímenes legales ambientales que ya se aplican en otros sectores. Si quisiéramos compararlo con los subsectores minero y de hidrocarburos, el subsector eléctrico vendría un tanto rezagado en la evolución de su régimen legal ambiental. Pero no se puede perder de vista que el minero y el de hidrocarburos son los subregímenes que más desarrollo normativo e institucional han tenido en materia ambiental en el Perú.

Aun así, pocas actividades económicas en el Perú pueden jactarse de tener regulación ambiental desde hace veinte años. Y el subsector eléctrico está dentro de este reducido grupo. Nos referimos concretamente a regulación ambiental sectorial específica, ya que la regulación transectorial de aspectos ambientales comunes a diversas industrias y actividades económicas sí datan, en algunos casos, de veinte años o más.

El primer hito de esta evolución es la promulgación de la Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas (LCE), en noviembre de 1992, y un año y medio más tarde, la aprobación de Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (RPAAA o el Reglamento). La LCE contiene disposiciones expresas sobre certificación ambiental para actividades eléctricas, sobre límites máximos permisibles, restos arqueológicos, y otros estándares ambientales. El Reglamento profundiza estos regímenes, según se analiza en este ensayo. No obstante, a pesar de haber transcurrido más de diez años de la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental Ley N° 27446 (Ley del SEIA) en 2001, el régimen de certificación ambiental, que es quizás el hito ambiental más representativo de cualquier régimen legal ambiental sectorial, no se ha adecuado al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), también conocido como “régimen trans-sectorial”.

Entérminos generales, las exigencias u obligaciones ambientales para actividades eléctricas han tenido poco desarrollo en los primeros años de existencia de la LCE y el RPAAA. Como se discute a lo largo de este ensayo, es recién a partir de la aplicación efectiva de la Ley del SEIA, con la promulgación del su Reglamento, el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, el 25 de setiembre de 2009, que la materia ambiental da un giro, y la certificación ambiental pasa a ser exigible para cada una de las distintas actividades eléctricas. El

del sub-sector eléctrico ha sido un ejemplo de lo que coloquialmente podría llamarse “adecuación por aplicación” o “adecuación de facto”, en alusión a una adecuación que no ha ido de la mano de una modificación normativa del régimen de evaluación de impacto ambiental, sino que ha sido producto de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico integralmente considerado, incorporando las disposiciones transectoriales al régimen sectorial eléctrico. Esta audaz interpretación, sin embargo, no está libre de controversia.

## **I. Antecedentes normativos ambientales previos a la Ley de Concesiones Eléctricas**

El 14 de julio de 1955, se publicó la Ley de la Industria Eléctrica, Ley N° 12378, publicada el 14 de julio de 1955. Esta norma no presentó disposiciones concretas orientadas a la protección del medio ambiente. Sus artículos 9, 10 y 11 regulaban únicamente el aprovechamiento de las aguas para la generación de energía eléctrica.

En ese sentido, se puede observar que las concesiones y permisos para aprovechamiento de energía hidroeléctrica, se otorgaban en forma subordinada a la satisfacción de los intereses generales relativos a la alimentación, a la salud pública, a la agricultura, sujetos a condicionantes tales como la protección contra las inundaciones, la conservación y libre circulación de los peces y el retorno de las aguas a sus cauces.

Posteriormente, el Decreto Ley N° 19521, Decreto Ley Normativo de la Electricidad, publicado el 13 de setiembre de 1972, y expedido en el marco del gobierno militar, caracterizado por una política de estatización de las principales actividades económicas, no presentó normas relevantes sobre protección ambiental.

Como antecedente normativo sobre áreas naturales protegidas, se tiene que el 13 de mayo de 1975, se publicó el Decreto Ley N° 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, con el objeto de normar la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre; estableciéndose el régimen de uso, transformación y comercialización de los productos que se deriven de ellos. Dicha norma reconocía como recurso forestal, a las tierras, bosques y todos los componentes de la flora silvestre, sin importar su ubicación en el territorio

nacional. Asimismo, entendía como fauna silvestre, a todas las especies que habitaban libremente en las regiones naturales del país. Esta norma además reconoció a las distintas categorías de áreas naturales protegidas de uso indirecto, o de máxima protección, tales como: parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos. También reconoció a las reservas nacionales, y a los bosques nacionales y de protección. A todas estas categorías denominó "Unidades de Conservación". Sin embargo, no estableció mayores reglas para la utilización o conservación de dichas áreas. En este régimen se consideró al Ministerio de Agricultura como la institución competente para normar, regular y controlar la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como para autorizar su aprovechamiento, con excepción de las especies que se reproducen en las aguas marinas o continentales, que estaba a cargo del Ministerio de Pesquería.

El 29 de mayo de 1982, se publicó la Ley N° 23406, Ley General de Electricidad, expedida en el segundo gobierno de Fernando Belaúnde, la que no aportó nada nuevo de relevancia en materia ambiental. Sus disposiciones generales establecieron que el servicio público de electricidad estaría a cargo del Estado.

Es recién con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, el 8 de setiembre de 1990, que se establecen los lineamientos generales de una política destinada a la protección del medio ambiente, aplicable a todos los sectores productivos. Entre las disposiciones más resaltantes se encuentran la obligación de elaborar Estudios de Impacto Ambiental - EIA, el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas, la prohibición de descargar sustancias contaminantes, verter o emitir residuos que alteren las aguas, internar residuos o desechos, o importar productos químicos sin autorización, entre otras. Todo parecía indicar que había nacido el primer régimen transectorial de certificación ambiental en el Perú. Lamentablemente para la institucionalización del derecho ambiental en el Perú, el Decreto Legislativo N° 757, aprobado al año siguiente, mutiló el código, cercenando algunas de sus contribuciones más importantes, entre ellas precisamente la obligatoriedad de la evaluación de impacto ambiental. Felizmente, poco tiempo después, concretamente en 1992 para el subsector eléctrico mediante la promulgación de la LCE, la obligatoriedad de llevar a cabo evaluación de impacto ambiental para los proyectos que generaran impacto volvió a la escena regulatoria local.

## II. Obligaciones ambientales para el subsector eléctrico a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Concesiones Eléctricas

La LCE, publicada el 19 de noviembre de 1992, estableció por primera vez la necesidad de cumplir con las obligaciones ambientales que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico, para las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución. Su artículo 7 establece que *“Las actividades de generación, transmisión y distribución, que no requieran de concesión ni autorización, podrán ser efectuadas libremente cumpliendo las normas técnicas y disposiciones de conservación del medio ambiente y del Patrimonio Cultural de la Nación”*. De igual manera, su artículo 25 estableció por primera vez en el subsector la obligación de contar con estudio de impacto ambiental para las tres actividades del subsector, con las excepciones y limitaciones que se señalan en el propio artículo y que se discuten en este ensayo.

Ya con la entrada en vigencia del RPAAE, Decreto Supremo 29-94-EM, publicado el 8 de junio de 1994, se establecieron obligaciones específicas en materia ambiental para actividades eléctricas.

### 2.1 Instrumento de evaluación de impacto ambiental conforme a la legislación sectorial eléctrica

El artículo 3 de la LCE señala que requieren de concesión definitiva el desarrollo de las actividades de generación de energía eléctrica que utilice recursos hidráulicos, con potencia instalada mayor de 500 KW; las actividades transmisión de energía eléctrica, cuando las instalaciones afecten bienes del Estado o requieran la imposición de servidumbre por parte de éste; la distribución de energía eléctrica con carácter de Servicio Público de Electricidad, cuando la demanda supere los 500 KW; y, la generación de energía eléctrica con recursos Energéticos Renovables conforme a la Ley de la materia, con potencia instalada mayor de 500 KW.

Conforme con el artículo 3 de la LCE, se requiere concesión definitiva para el desarrollo de las actividades de generación de energía eléctrica con recursos energéticos renovables con potencia instalada mayor de 500 KW. Por su parte, el artículo 25, modificado por la Primera Disposición Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1002, Decreto Legislativo de promoción de la inversión para la generación de electricidad con el uso de energías renovables, establece que para la solicitud de obtención de concesión definitiva, excepto para los

casos de generación con recursos energéticos renovables (RER) con potencia instalada igual o inferior a 20 MW, se requiere, entre otros requisitos, de la presentación de la resolución directoral aprobatoria del Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Para aquellos casos en que la potencia instalada sea inferior o igual a 20 MW, de acuerdo con el artículo 38, también modificado por la Primera Disposición Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1002, la solicitud de concesión definitiva para la generación RER, se sujetará a los mismos requisitos que los exigidos para la solicitud de autorización, no siéndole, por lo tanto, exigible la presentación de un EIA aprobado.

Ello quiere decir que la Ley de Concesiones Eléctricas (según fue modificada) eximió de la obligatoriedad de contar con la resolución aprobatoria del EIA, a aquellos casos de generación con recursos renovables cuya potencia instalada sea inferior o igual a 20 MW. Quiere decir también que la Ley eximió de la obligatoriedad de contar con la resolución aprobatoria del EIA, a aquellos casos de generación térmica inicialmente por debajo de 10 MW y posteriormente por debajo de 20 MW.

Lo que ni la Ley de Concesiones Eléctricas ni el Decreto Legislativo 1002 hicieron fue precisar si aquellas operaciones de generación con potencia instalada de hasta 20 MW (tanto térmica como RER), y que no requieren EIA (entendido como la versión más completa y compleja de los estudios de evaluación de impacto ambiental), requerían algún otro estudio ambiental, y en todo caso, cuáles debían ser los criterios para poder determinar la categoría en la que corresponde clasificar a cada proyecto y por tanto, el tipo de instrumento de evaluación de impacto ambiental que le corresponde preparar a su titular. Y precisamente éste ha sido uno de los debates en torno al régimen ambiental eléctrico. Al respecto, debe tenerse presente que, a partir de la primera actualización del listado de inclusión de proyectos de inversión sujetos al SEIA, aprobados por Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, y que tiene alcance transectorial, todo proyecto de generación RER califica dentro del SEIA, y por tanto debe estar sujeto a la evaluación de impacto ambiental.

En esa misma línea se ubicó el RPAAE. Su artículo 13 dispuso que para solicitar una concesión definitiva se debía presentar un EIA aprobado. Sólo reguló la “versión” más compleja y más completa de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental: el estudio de impacto ambiental. No estableció otras

“versiones” menos complejas y de menor exigencia para las actividades eléctricas que, aun a pesar de generar cierto impacto, no llegan a activar la necesidad de contar con concesión definitiva.

En ese sentido, para las actividades de generación eléctrica, desde 1994 hasta la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, inicialmente existía la obligación de presentar un EIA para aquellas actividades que requerían de concesión definitiva, y posteriormente para generación térmica a partir de cierta magnitud. La cronología exacta es la siguiente: desde noviembre de 1992 (con la aprobación de LCE) únicamente se exigía EIA para los proyectos de generación que requerían concesión. El sustento legal de esta interpretación está en los artículos 3 y 25 de la LCE. Esta situación se mantuvo hasta diciembre de 1997, cuando se aprueba la Ley N° 26896.

A partir de diciembre de 1997 se exigía EIA para los proyectos de generación que requerían concesión y para los proyectos de generación térmica que, no requiriendo concesión sino autorización, superaban los 10 MW de potencia. Esta modificación fue introducida por la Ley N° 26896, que adicionó un párrafo final al artículo 38 de la LCE. Esta situación se mantuvo hasta mayo de 2008, cuando se aprobó el Decreto Legislativo N° 1002, que modificó los artículos 25 y 38 de la LCE, entre otros.

Desde mayo de 2008 en adelante, se exige EIA para los proyectos de generación que requerían concesión y para los proyectos de generación térmica que, no requiriendo concesión sino autorización, superaban los 20 MW de potencia. El cambio normativo fue introducido por el Decreto Legislativo N° 1002, que modificó el artículo 38 de la LCE.

Luego de esta modificación normativa en 2008, no se han aprobado otras normas específicas del subsector eléctrico, referidas a evaluación de impacto ambiental. La sustancial modificación del régimen de evaluación de impacto ambiental en el subsector eléctrico se produjo como consecuencia de la aprobación del Reglamento de la Ley del SEIA, que puso en marcha el régimen transectorial de evaluación de impacto ambiental para todos los sectores económicos. Como se discute más adelante, este régimen transectorial llegó para llenar los vacíos creados por la regulación ambiental eléctrica.

Los vacíos a los que se refiere el párrafo anterior están asociados a las actividades que se encontraban por debajo de los hitos que activaban la obligatoriedad de contar con EIA, es decir: generación térmica debajo de 10 MW en un primer momento, generación térmica debajo de 20 MW en un momento posterior, generación hidroeléctrica debajo de 20 MW, transmisión de energía eléctrica, cuando las instalaciones no afectan bienes del Estado ni requieran la imposición de servidumbre por parte de éste, y distribución de energía eléctrica con carácter de servicio público de electricidad, con demanda inferior a los 500 KW.

Para estos supuestos, tanto la LCE como el RPAAE imponen únicamente la obligación de cumplir las normas técnicas y disposiciones de conservación del medio ambiente y del patrimonio cultural de la nación. Es importante notar que, cuando el artículo 7 de la Ley de Concesiones Eléctricas señala que “las actividades de generación, transmisión y distribución que no requieran de concesión ni autorización, podrán ser efectuadas libremente en cumplimiento de las normas técnicas y disposiciones de conservación del medio ambiente y del patrimonio cultural de la nación”, la norma está permitiendo al titular de actividades eléctricas que desarrolle ciertas actividades, distintas a las contempladas en el artículo 3 de la LCE, sin que cuente con título habilitante.

Queda claro entonces que la interpretación del término “libremente” contenido en el artículo 7 se restringe únicamente al título habilitante. Por lo tanto, no deberá asociarse el concepto de libremente como sustento de la inexigibilidad del instrumento de evaluación de impacto ambiental. La inexigibilidad del instrumento de evaluación de impacto ambiental –hasta antes de la entrada en vigencia del régimen transectorial- está sustentada en el artículo 7 del RPAAE, que establece que las actividades de generación, transmisión y distribución que no requieran de concesión ni autorización, deberán adoptar (léase “deberán únicamente adoptar”) las medidas que sean necesarias a fin de mitigar el impacto de sus actividades en el ambiente, adecuándose a los LMP. El gran vacío que esta norma dejó es no haber establecido el tipo de instrumento ambiental que se debía exigir a las actividades que no requieran concesión ni autorización. Es más, ni siquiera se estableció en términos generales la obligación de contar con un instrumento de evaluación de impacto ambiental. Y recordemos que por lo menos hasta abril de 2001, no existía el SEIA, y por tanto, en el Perú no había ninguna referencia normativa al esquema de tres categorías de proyectos y tres niveles de estudios ambientales, clasificados en función a la magnitud del impacto ambiental. En ese sentido, es comprensible el vacío normativo aludido.

En ese sentido, puede interpretarse que hasta la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en setiembre de 2009, no se exigía ningún instrumento de evaluación de impacto ambiental para aquellas actividades eléctricas que no requerían de concesión definitiva. Esta interpretación encuentra sustento en el Informe N° 0019-2012/MEM-AAE/CT, del 31 de mayo de 2012, en el que se señala que en los registros del Sistema de Información Ambiental Energéticos no se encontró el listado de resoluciones que aprueban los instrumentos de evaluación de Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) y Estudios de Impacto Ambiental Semi Detallado (EIASd), correspondientes a líneas de transmisión eléctrica, otorgados antes del 25 de setiembre de 2009. Si bien dicho informe no es completo, en tanto la constatación solo contempla la actividad de transmisión, respalda la hipótesis de ensayo, es decir, que antes del 25 de setiembre de 2009, únicamente era exigible la presentación de un EIA, cuando se trataba de actividades eléctricas que requerían contar con concesión definitiva.

En conclusión, antes de la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental, únicamente se requería de EIA para aquellas actividades eléctricas que requirieran contar con concesión definitiva, así como para la generación termoeléctrica con una potencia instalada de 10 MW en un primer momento, y de 20 MW a partir de mayo de 2008. Asimismo, para las demás actividades eléctricas que requieren de autorización, únicamente era exigible la declaración jurada de cumplimiento de las normas técnicas y de conservación del ambiente y del patrimonio cultural de la nación. Por su parte, las actividades eléctricas que no requieren de concesión definitiva o autorización, conforme con el artículo 7 del Reglamento de Protección Ambiental para Actividades Eléctricas, deberán adoptar las medidas que sean necesarias a fin de mitigar el impacto de sus actividades en el ambiente, adecuándose a los LMP, pero no se exigía contar con un instrumento de evaluación del impacto ambiental aprobado, previo a la construcción e inicio de operaciones.

Si el lector viene siguiendo determinadamente la secuencia de hitos normativos analizados hasta ahora, podría válidamente preguntarse por qué se afirma aquí que no es sino hasta setiembre del 2009, con la aprobación del Reglamento de la Ley del SEIA, que la evaluación de impacto ambiental se hizo obligatoria para todas las actividades eléctricas. A continuación, el análisis que sustenta esta interpretación.

## 2.2. Vigencia de las normas del SEIA y la exigibilidad de instrumento de evaluación de impacto ambiental distinto del EIA para actividades eléctricas no sujetas a concesión definitiva

El 23 de abril del 2001 se publicó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA). Mediante dicha Ley se creó el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de impactos ambientales negativos derivados de acciones humanas.

Sin embargo, la aplicabilidad de la Ley del SEIA estuvo condicionada a la entrada en vigencia de su Reglamento. Así, respecto de la obligatoriedad de la certificación ambiental, el artículo 3, derogado por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1078, publicado el 28 de junio de 2008, establecía que *“A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos incluidos en el artículo anterior y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente”*. Asimismo, la única disposición transitoria de la Ley, también derogada por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1078, publicado el 28 de junio de 2008, establecía que *“en tanto no se expida el Reglamento de la presente Ley, se aplicarán las normas sectoriales correspondientes, en lo que no se oponga a la presente Ley”*. Claramente, fue la propia Ley del SEIA la que condicionó su aplicabilidad a la aprobación de su reglamento.

El Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, entró en vigencia el 26 de setiembre de 2009. Este Reglamento establece que los proyectos que se encuentran señalados en el listado de inclusión de los proyectos de inversión previstos en el Anexo II están sujetos al SEIA. Cabe señalar que, originalmente, dentro del Anexo II se encontraban aquellos proyectos eléctricos que conformaban el SEIA. Es decir, que requerían de certificación ambiental, y por lo tanto, de la aprobación de alguno de los instrumentos de evaluación del impacto ambiental contenidos en la Ley del SEIA<sup>1</sup>. En ese sentido, el listado

---

1 Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental – SEIA, Ley N° 27446

incluía dentro del SEIA a todos los proyectos de electrificación rural; la generación hidroeléctrica, geotérmica y otras con potencia mayor a 20 MW; la transmisión eléctrica y termoeléctrica; la distribución eléctrica mayor o igual a 30 MW; y la distribución eléctrica menor a 30 MW.

Posteriormente, mediante Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, que aprobó la Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, se modificó el listado de inclusión de proyectos eléctricos. En ese sentido, en la actualidad, forman parte del sistema del SEIA, y por lo tanto, requieren de certificación ambiental obtenida a través de la aprobación del instrumento ambiental que corresponda conforme a su categoría, los proyectos de electrificación rural que abarquen dos o más regiones, bajo competencia nacional, y los proyectos de electrificación rural que se desarrollen dentro de una circunscripción regional, bajo competencia del gobierno regional respectivo; la generación eléctrica con energía renovable (hidroeléctrica, solar, eólica, geotérmica, y otras) y termoeléctrica; la transmisión eléctrica; la distribución eléctrica mayor o igual a 30 MW; así como la distribución eléctrica cuya demanda máxima sea inferior a 30 MW, bajo competencia del gobierno regional.

En ese sentido, aquellos proyectos eléctricos que no requirieran de concesión definitiva, antes de la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley del SEIA, no requerían de certificación ambiental. La única regulación exigible en dicho

---

Artículo 4.- Categorización de proyectos de acuerdo al riesgo ambiental

*“4.1 Toda acción comprendida en el listado de inclusión que establezca el Reglamento, según lo previsto en el Artículo 2 de la presente Ley, respecto de la cual se solicite su certificación ambiental, deberá ser clasificada en una de las siguientes categorías:*

***a) Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental.-** Incluye aquellos proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.*

***b) Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado.-** Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.*

*Los proyectos clasificados en esta categoría requerirán un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd).*

***c) Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado.-** Incluye aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o localización, pueden producir impactos ambientales negativos significativos, cuantitativa o cualitativamente, requiriendo un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente.*

*Los proyectos de esta categoría requerirán de un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d)“.*

momento era la norma sectorial de protección ambiental para actividades eléctricas, que únicamente exigía la elaboración de un EIA para aquellos casos en que las actividades eléctricas requirieran de concesión definitiva.

Por lo tanto, una primera conclusión es que antes de la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley del SEIA, el 26 de setiembre de 2009, no era exigible la elaboración y aprobación de alguno de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental recogidos en la Ley del SEIA para aquellas actividades que no requirieran de concesión definitiva.

### 2.2.1 Inexigibilidad de contar con un instrumento de evaluación ambiental distinto del EIA

Luego de la entrada en plena vigencia de la Ley y del Reglamento del SEIA, la exigibilidad de la certificación ambiental para actividades eléctricas que no requirieran de concesión definitiva tampoco fue clara. En ese sentido, existen dos argumentos que pueden sustentar la inexigibilidad de contar con un instrumento de evaluación de impacto ambiental distinto del EIA para aquellas actividades de generación, transmisión y distribución que no requieran de concesión definitiva, o para la generación termoeléctrica con una potencia instalada menor a 20 MW.

El argumento que sustenta que no es exigible un instrumento de evaluación de impacto ambiental para situaciones como aquéllas (actividades eléctricas sin concesión), se encuentra en la única disposición complementaria transitoria del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>2</sup>. Dicha norma dispone que deberán seguir aplicándose las normas sectoriales vigentes en materia de evaluación ambiental en tanto no se aprueben o actualicen los reglamentos de las autoridades competentes. Esta es precisamente la situación que se da en el sub-sector eléctrico. Su reglamento de evaluación de impacto

---

2 Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA**

*“Única.- En tanto no se aprueben o actualicen los reglamentos de las Autoridades Competentes en materia de evaluación de impacto ambiental, así como los dispositivos que establezca el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental en ejercicio de sus competencias, se aplicarán las normas sectoriales, regionales y locales que se encuentren vigentes, y de manera supletoria, las disposiciones del Reglamento que se aprueba por el presente dispositivo (...).”*

ambiental es del año 1994 y aún no ha sido adaptado al SEIA. Según dispone la norma citada, en estos casos las disposiciones del reglamento de la ley del SEIA se aplican sólo supletoriamente. Es decir, solamente si la norma sectorial no contiene disposiciones al respecto.

Conviene recordar que *“la técnica normativa de la supletoriedad se utiliza en aquellos casos en que la interpretación ha resultado insuficiente para cubrir una laguna legal en el ordenamiento singular (dado que éste no contiene disposición alguna para un caso específico); en tal caso se recurre al ordenamiento legal general o común para extraer de él, la norma que pueda cubrir el vacío”*<sup>3</sup>.

La interpretación que apoya la inexigibilidad de otros instrumentos de evaluación del impacto ambiental, se basa en la hipótesis de que en este caso no procede aplicar la Ley y el Reglamento del SEIA porque no hay un vacío que deba ser completado por normas generales. Lo que hay, según esta hipótesis, es un régimen de evaluación de impacto ambiental que simplemente no exige instrumento de evaluación de impacto ambiental para actividades eléctricas que no requieran concesión. En dicho caso, lo único que se exigiría es el respeto de los aspectos ambientales regulados (patrimonio arqueológico, LMPs, etc), de acuerdo con el artículo 7 del Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades Eléctricas.

### 2.2.2 Exigibilidad de la certificación ambiental para actividades eléctricas que no requieren de concesión definitiva

Esta interpretación es la que ha adoptado la autoridad ambiental del sub-sector energía, quien entiende que deberá aplicarse supletoriamente las disposiciones del Reglamento del SEIA, y por tanto exige que las actividades eléctricas sin concesión definitiva, contempladas en el anexo II del Reglamento del SEIA, se sometan al régimen transectorial, y desarrollen uno de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental, antes de la construcción de las obras y operación.

En ese sentido, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley N° 27446, Ley del SEIA, toda actividad respecto de la cual se solicite su certificación ambiental, deberá ser clasificada en una de las siguientes categorías:

---

3 Alejandro Vergara Blanco, *Eficacia Derogatoria y Supletoria de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos*. disponible en la página web: [http://cursos.puc.cl/dmd3515-1/almacen/1300474715\\_ccarvajf\\_sec4\\_pos0.pdf](http://cursos.puc.cl/dmd3515-1/almacen/1300474715_ccarvajf_sec4_pos0.pdf)

- a) Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental.- Incluye aquellos proyectos cuya ejecución no origina impactos ambientales negativos de carácter significativo.
- b) Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado.- Incluye los proyectos cuya ejecución puede originar impactos ambientales moderados y cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados mediante la adopción de medidas fácilmente aplicables.

La Ley del SEIA también reconoce una categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado, para proyectos de mayor envergadura y potenciales impactos negativos. Sin embargo, para el caso de actividades eléctricas, no es aplicable, pues es de aplicación su propio reglamento sectorial, que establece el "EIA a secas", sin adjetivo ("detallado"), pero que conceptualmente es equivalente al EIA detallado. Esta -nada conveniente- dualidad de regímenes se mantendrá mientras no se adecue el régimen de evaluación del impacto ambiental del sub-sector eléctrico, al régimen transectorial.

Esta sería la opinión de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos - DGAAE. En ese sentido, a criterio de la DGAAE ello significa que para actividades que requieren de concesión o autorización termoeléctrica mayor de 20 MW, deberá utilizarse el Reglamento de protección ambiental para actividades eléctricas, y por tanto exigir la realización de un EIA. Sin embargo, para aquellas actividades que no requieren de concesión o autorización, al no establecerse un documento de evaluación de impacto ambiental específico del subsector eléctrico, resulta aplicable el Reglamento del SEIA, y el sistema de clasificación de la actividad en alguna de las dos categorías antes mencionadas.

### **III. Actividades Eléctricas en áreas naturales protegidas**

Como se mencionó en los antecedentes de este ensayo, ya el Decreto Ley N° 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, reconocía distintas categorías de áreas naturales protegidas a las que denominó "Unidades de Conservación".

Posteriormente, el Código del Medio Ambiente, aprobado por Decreto Legislativo N° 613, creó el sistema de áreas naturales protegidas como una forma en la que el Estado cumpla con su compromiso de proteger muestras significativas de los diversos tipos de ecosistemas naturales existentes en el territorio. Asimismo,

estableció los fines y objetivos de las áreas naturales protegidas e impuso limitaciones al desarrollo de ciertas actividades en su interior.

En ese sentido, en el artículo 53 estableció que *“El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de áreas naturales protegidas, debe hacerse en armonía con los objetivos para los cuales fueron creadas. El Estado evaluará, en cada caso, la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos”*.

Sin embargo, fue la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834, publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de julio de 1997 (en adelante, la Ley de ANP), la que desarrolla el sistema nacional de áreas naturales protegidas por el Estado e impone límites al ejercicio de ciertas actividades, incluyendo las actividades eléctricas.

Entre otros aspectos, la Ley de ANP dispuso que: (i) el aprovechamiento de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas sólo podría ser autorizado si resultaba compatible con la categoría, la zonificación asignada y el plan maestro del área respectiva; y (ii) las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de Áreas Naturales Protegidas y de las Áreas de Conservación Regional, se tramitarían ante la autoridad sectorial competente y sólo podrían ser resueltas favorablemente si cumplían las condiciones referidas en el numeral (i) precedente, siendo que, antes de la emisión de la certificación ambiental respectiva, se requería de la opinión previa favorable de la autoridad del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE (en adelante, el SERNANPE)<sup>4</sup>.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG, publicado en el diario oficial El Peruano el 26 de junio de 2001, se promulgó el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (en adelante, el Reglamento de ANP).

---

4 Ley de Áreas Naturales Protegidas - Ley N° 26834

*“Artículo 27.- El aprovechamiento de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área. El aprovechamiento de recursos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área”*.

*“Artículo 28.- Las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE y de las Áreas de Conservación Regionales, se tramitarán ante la autoridad sectorial competente y sólo podrán ser resueltas favorablemente si se cumplen las condiciones del artículo anterior. La autorización otorgada requiere la opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE”*.

El artículo 174 del Reglamento de ANP establece que, para el caso del otorgamiento de autorizaciones, específicamente, para la construcción, habilitación y uso de infraestructura con cualquier tipo de material dentro de un área natural protegida, también se requería que la actividad resultara compatible con la categoría, la zonificación asignada y el plan maestro del área respectiva, lo cual se debía verificar con ocasión de la revisión del EIA y el otorgamiento de la opinión técnica previa favorable requerida para la aprobación de dicho estudio<sup>5</sup>, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 93 del Reglamento de ANP.

El artículo 93 del Reglamento de ANP señala que todas las solicitudes para la realización de alguna actividad, proyecto u obra al interior de un área natural protegida, o de su zona de amortiguamiento, requieren de la evaluación de su impacto ambiental, y que en caso de obras de gran envergadura o de evidente impacto significativo se requiere la presentación del Estudio de Impacto Ambiental - EIA<sup>6</sup>. Esta evaluación de impacto ambiental (sea mediante DIA o EIA), a la luz del artículo 93.4, debe contar con opinión previa favorable como condición indispensable para su aprobación por la autoridad ambiental sectorial.

- 
- 5 Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas - Decreto Supremo N° 038-2001-AG  
*“Artículo 174.- Construcción y habilitación de infraestructura al interior de un Área Natural Protegida*  
*La construcción, habilitación y uso de infraestructura con cualquier tipo de material dentro de un Área Natural Protegida de Administración Nacional, sea en predios de propiedad pública o privada, sólo se autoriza por la autoridad competente si resulta compatible con la categoría, el Plan Maestro, la zonificación asignada, debiéndose cuidar sobre todo los valores paisajísticos, naturales y culturales de dichas áreas. Para el otorgamiento de la autorización respectiva se debe cumplir con lo establecido por el Artículo 93 del Reglamento, en cuanto sea aplicable. En todo caso se requiere la opinión previa favorable del INRENA”.*
- 6 Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas - Decreto Supremo N° 038-2001-AG  
*“Artículo 93.- Evaluación del Impacto Ambiental en Áreas Naturales Protegidas*  
*93.1 Todas las solicitudes para la realización de alguna actividad, proyecto u obra al interior de un Área Natural Protegida o de su Zona de Amortiguamiento, requieren de la evaluación de su impacto ambiental.*  
*93.2 En el caso de obras de gran envergadura o de evidente impacto significativo, se requiere la presentación del Estudio de Impacto Ambiental - EIA.*  
*93.3 En el caso de actividades u obras, cuya aprobación sea de competencia del INRENA y cuando éste prevea que no generarán un impacto significativo sobre el Área Natural Protegida, el titular debe presentar una Declaración de Impacto Ambiental - DIA, cuya elaboración podrá determinar si es necesaria la presentación de un EIA.*  
*93.4 Los EIA y las DIA de actividades a desarrollarse en Áreas Naturales Protegidas o su Zona de Amortiguamiento, deben contar con la opinión previa favorable del INRENA, como condición indispensable para su aprobación por la autoridad sectorial competente”.*

Adicionalmente, cabe mencionar que de acuerdo con la Ley del SEIA, la autoridad ambiental sectorial tiene la obligación de solicitar opinión de otros organismos públicos e instituciones en el contexto de la evaluación del referido estudio de impacto ambiental<sup>7</sup>. Asimismo, mediante Reglamento de la Ley del SEIA, entre otros aspectos, se dispuso que, en aquellos casos de proyectos o actividades que se localicen al interior de un área natural protegida a cargo del SERNANP, o en su zona de amortiguamiento, la autoridad competente deberá solicitar la opinión técnica favorable del SERNANP, en el proceso de revisión y evaluación del estudio de impacto ambiental respectivo<sup>8</sup>.

---

7 Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental - Ley N° 27446

*“Artículo 2.- Ámbito de la ley*

*Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas; así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impacto ambientales negativos significativos. El Reglamento señalará los proyectos y actividades comerciales y de servicios que se sujetarán a la presente disposición.”*

*“Artículo 3.- Obligatoriedad de la certificación ambiental*

*No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitirles, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.”*

*“Artículo 11.- Revisión de la Evaluación Ambiental Estratégica y de los Instrumentos de Gestión Ambiental*

*11.1 El proponente deberá presentar los Instrumentos de Gestión Ambiental a la autoridad competente correspondiente, para su revisión. Asimismo la autoridad competente, en los casos establecidos en el Reglamento, solicitará la opinión de otros organismos públicos e instituciones.*

*En el caso de evaluaciones ambientales estratégicas corresponde al sector presentar dicha evaluación al Ministerio del Ambiente.*

*11.2 Para la revisión de los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d), correspondientes a proyectos clasificados en la categoría III, la autoridad competente podrá establecer un mecanismo de revisión que incluya a las autoridades sectoriales, regionales o locales involucradas.*

*11.3 Los plazos para las revisiones de los estudios de impacto ambiental de las diversas categorías señaladas en el Artículo 4 de la presente Ley serán establecidos en su Reglamento”.*

8 Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

*“Artículo 53.- De las opiniones técnicas*

*Para la evaluación del EIA y cuando la Autoridad Competente lo requiera en la Resolución de Clasificación a que se contrae el artículo 45, ésta podrá solicitar la opinión técnica de otras autoridades en el proceso de revisión y evaluación del EIA. Para este efecto, se requerirá al titular de la solicitud la presentación de tantas copias del expediente presentado como opiniones se soliciten. (...)*

En ese sentido, podría afirmarse que desde la consolidación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución que se llevaran a cabo en áreas naturales protegidas o sus zonas de amortiguamiento están sometidas a las condiciones y limitaciones que se establecen como objetivo para la creación del área respectiva. Es decir, sólo podrá ser autorizada la actividad, si ésta resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el plan maestro del área respectiva. Adicionalmente, la actividad a realizar requerirá del respectivo instrumento de evaluación del impacto ambiental que cuente con la opinión previa favorable del SERNANP.

### **III.1 Normativa ambiental que regula la exigibilidad de la opinión técnica previa favorable y sus alcances**

La Ley de Áreas Naturales Protegidas dispuso que toda solicitud para el aprovechamiento de recursos naturales al interior de áreas naturales protegidas sólo sería atendida favorablemente por la autoridad sectorial competente en los casos en los que se contase con la respectiva opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE (artículo 28); pero también dispuso que la referida atención favorable de la solicitud sólo sería posible en tanto el aprovechamiento de recursos materia de la misma cumpliera con ser compatible con la categoría, la zonificación asignada y el plan maestro del área de influencia respectiva (artículo 27).

Sin embargo, si bien la Ley de ANP reguló la obligatoriedad de que la autoridad sectorial competente encargada de autorizar el aprovechamiento de recursos naturales al interior de un área natural protegida, previamente al otorgamiento respectivo, contase con la opinión técnica previa favorable emitida por SERNANP; la referida ley no estableció la obligatoriedad de un procedimiento formal de emisión de compatibilidad ante autoridad alguna, en relación a la propuesta de actividad a realizarse dentro de un área natural protegida.

---

*En caso que los proyectos o actividades se localicen al interior de un área natural protegida que esté a cargo del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP o en su correspondiente zona de amortiguamiento, la Autoridad Competente deberá solicitar la opinión técnica favorable de dicha autoridad, sin perjuicio de las demás facultades que le corresponden de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente en materia de áreas naturales protegidas (...)."*

El artículo 27 de la Ley de ANP, al hacer alusión a la necesidad de verificación de compatibilidad con antelación al otorgamiento de una autorización para el aprovechamiento de recursos naturales en un área natural protegida por parte de la autoridad ambiental sectorial, sólo reguló la necesidad de que la actividad propuesta sea viable de realización al interior de un área natural protegida y su área de amortiguamiento, sin desvirtuar el objetivo y fin para la que fue creada el área natural protegida. No impuso ninguna obligación formal a cargo de las autoridades promotoras de actividades económicas de solicitar al SERNANP un pronunciamiento formal de compatibilidad ante una propuesta de actividad que involucre un área natural protegida.

En línea con lo señalado en la Ley de ANP, en el texto original del artículo 116 del Reglamento de ANP (esto es, antes de la modificación planteada en el Decreto Supremo N° 003-2010-MINAM), se estableció que, en aquellos casos en que se pretendiera autorizar actividades de hidrocarburos y minería (vale decir, actividades de aprovechamiento de recursos naturales) y dichas actividades se superpongan a áreas naturales protegidas o su zona de amortiguamiento, la autoridad sectorial competente para tal efecto, de un lado, coordinase previamente con el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA (actualmente el SERNANP) para definir la compatibilidad de las actividades con la naturaleza jurídica y condiciones naturales del área involucrada, y de otro lado, obtuviese luego un informe previo técnico favorable del INRENA en relación al estudio de impacto ambiental que correspondiese<sup>9</sup>.

---

9 Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas - Decreto Supremo N° 038-2001-AG  
*“Artículo 116.- Procedimientos para operaciones de hidrocarburos o de minería*  
*En caso de las actividades de hidrocarburos o de minería que se superpongan en todo o en parte con un Área Natural Protegida o su Zona de Amortiguamiento, se observa el siguiente procedimiento:*  
*a) La autoridad sectorial competente debe coordinar previamente con el INRENA, para definir la compatibilidad de la actividad con la naturaleza jurídica y condiciones naturales del área involucrada.*  
*b) De existir la compatibilidad, la Dirección General emite una Directiva que establezca los condicionantes legales y técnicos que supone operar en el área involucrada, siempre buscando las mejores prácticas posibles;*  
*c) Para el caso de tramitación de peticiones mineras ubicados en estas zonas, la concesión respectiva sólo puede otorgarse previo informe técnico favorable del INRENA;*  
*d) La autoridad sectorial competente solicita al INRENA aportes a ser incorporados a los Términos de Referencia para la elaboración del EIA;*  
*e) El EIA, debe incluir procedimientos de consulta pública, la cual se realiza en coordinación entre el sector correspondiente y el INRENA;*  
*f) El EIA debe tener como mínimo el contenido establecido en el Artículo 95 del Reglamento y debe recibir la opinión técnica previa favorable del INRENA;*

Es decir, dentro del ámbito de las actividades de aprovechamiento de recursos naturales al interior de un ANP, el artículo 116 del Reglamento de ANP creó un sub-régimen aplicable únicamente a las actividades mineras y de hidrocarburos. Dicho artículo estableció un mecanismo de coordinación entre la autoridad promotora de la actividad económica y SERNANP para efectos de confirmar la viabilidad de dichas actividades con las áreas naturales protegidas. Salvo para el caso de tramitación de petitorios mineros, donde sí se estableció expresamente un mecanismo formal de coordinación a través de un informe técnico favorable, este artículo no dispuso un procedimiento formal de solicitud de emisión de compatibilidad. Nótese que el artículo se refiere a la obligación de la autoridad competente y de SERNANP de “coordinar” entre ellas “para definir la compatibilidad de la actividad con la naturaleza jurídica y condiciones naturales del área involucrada”.

No obstante, el artículo 27 de la Ley de ANP también constituye el sustento del artículo 174 del Reglamento de Áreas Naturales Protegidas, que impone la exigibilidad únicamente de la opinión técnica previa favorable que el SERNANP debe emitir con ocasión de la evaluación del contenido de un EIA cuando se trata de una actividad (distinta del aprovechamiento de recursos naturales) que implique la construcción, habilitación y uso de infraestructura dentro de un área natural protegida. Nótese que no se exige un pronunciamiento de compatibilidad.

Por otro lado, mediante Decreto Supremo N° 004-2010-MINAM, publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de marzo de 2010, entre otros aspectos, se: (i) precisó la obligación de las entidades de nivel nacional, regional y local con competencia para otorgar autorizaciones para la realización de actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o para la habilitación de infraestructura al interior de áreas naturales protegidas, de solicitar al SERNANP, de forma previa al otorgamiento de dichas autorizaciones, su respectiva opinión técnica previa favorable; (ii) se determinó que las entidades

---

*g) Se promueve el monitoreo independiente para la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales derivadas del EIA;*

*h) La Autoridad Sectorial Competente debe coordinar con el INRENA sus actividades en el área involucrada;*

*i) Las actividades propias de la operación como ingreso de personal, traslado de materiales, entre otros, deben estar contempladas en los Planes aprobados por la autoridad competente y, ratificados por la Dirección General; sin perjuicio de ello, la empresa operadora debe solicitar en cada caso, las autorizaciones correspondientes al INRENA”.*

de nivel nacional, regional y local que no respetaran lo anterior, serían susceptibles de ser sancionadas por falta administrativa; y (iii) se determinó que las autorizaciones, licencias, concesiones, permisos u otros derechos habilitantes que fueran emitidas por las referidas entidades, sin contar con la opinión previa técnica vinculante, serían nulas de pleno derecho<sup>10</sup>.

Sin embargo, el referido Decreto Supremo no alteró el régimen ambiental vigente hasta ese momento sobre actividades en áreas naturales protegidas y la opinión previa técnica favorable requerida para su desarrollo. De hecho, sólo precisó la obligación de las autoridades de solicitar la opinión técnica previa favorable, necesaria para el otorgamiento de la certificación ambiental para desarrollar actividades de aprovechamiento de recursos naturales o para construir y habilitar infraestructura. También estableció las sanciones jurídicas administrativas y civiles ante el incumplimiento de dicha obligación, y sancionó con nulidad los actos de otorgamiento de derechos que no contasen con la opinión técnica previa favorable del SERNANP.

Esta conclusión encuentra sustento en la Exposición de Motivos del aludido Decreto Supremo, en donde se señala expresamente que dicho instrumento legal no requería de pre-publicación, en tanto que no regulaba asuntos con

---

10 Decreto Supremo que precisa la obligación de solicitar opinión técnica previa vinculante en defensa del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas - Decreto Supremo N° 004-2010-MINAM

*“Artículo 1.- De la opinión técnica previa vinculante*

*1.1. De conformidad con la legislación que regula las Áreas Naturales Protegidas, las entidades de nivel nacional, regional y local tienen la obligación de solicitar opinión técnica previa vinculante al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, en las actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura que se realicen al interior de las Áreas Naturales Protegidas.*

*1.2. El incumplimiento de la obligación prevista en el numeral anterior constituye falta administrativa prevista en el numeral 9) del artículo 239 de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444.*

*1.3. El procedimiento administrativo para instruir y decidir la responsabilidad administrativa prevista en el numeral anterior, no afecta los procesos para la determinación de la responsabilidad penal o civil”.*

*“Artículo 2.- De la nulidad de los actos administrativos sin opinión técnica previa vinculante*  
*La autorización, licencia, concesión, permiso u otro derecho habilitante, así como sus renovaciones que se hayan otorgado en favor de actividades de aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura que se realicen al interior de las Áreas Naturales Protegidas; serán nulas de pleno derecho, si no cuentan con la opinión técnica previa vinculante del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP”.*

contenido ambiental, sino sólo el accionar de quienes tenían la obligación de procurar la opinión técnica previa favorable al SERNANP, antes de otorgar la certificación ambiental para actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura al interior de ANP.

De otro lado, la Ley del SEIA, el Reglamento del SEIA y el Decreto Legislativo N° 1013, establecían y actualmente establecen la obligación de la autoridad competente de solicitar, en los casos de proyectos o actividades que se localizasen al interior de un ANP o en su zona de amortiguamiento, opinión técnica previa favorable de las autoridades competentes, en el proceso de revisión y evaluación del correspondiente estudio de impacto ambiental. Específicamente, el inciso f) del numeral 2) de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 – Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, y el artículo 53° del Reglamento del SEIA dispusieron que, en aquellos casos de proyectos o actividades que se localicen al interior de un área natural protegida a cargo del SERNANP, o en su zona de amortiguamiento, la autoridad ambiental sectorial competente deberá solicitar la opinión técnica favorable del SERNANP, en el proceso de revisión y evaluación del estudio de impacto ambiental respectivo.

En ese sentido, hasta dicho momento era exigible, a la autoridad ambiental sectorial, la obligación de solicitar la opinión técnica favorable al SERNANP, en el contexto del procedimiento de evaluación y aprobación del correspondiente instrumento de gestión ambiental. Dicha obligación se desprendía del Reglamento de ANP, del Decreto Supremo N° 004-2010-MINAM, de la Ley del SEIA y del Reglamento del SEIA.

### **III.2 Obligatoriedad de contar con emisión de compatibilidad del SERNANP**

Mediante Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM, publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de febrero de 2011, se modificó el artículo 116 del Reglamento de Áreas Naturales Protegidas<sup>11</sup>. Previamente, a la

---

11 Aprueban modificación del artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG - Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM.

*“Artículo 1.- Modificación del artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo Núm. 038-2001-AG.*

*Modificar el artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:*

---

*Artículo 116.- Emisión de Compatibilidad y de Opinión Técnica Previa Favorable*

*El presente artículo regula la emisión de la Compatibilidad y de la Opinión Técnica Previa Favorable por parte del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, solicitada por la entidad de nivel nacional, regional o local que resulte competente, de forma previa al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales y/o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, y en las Áreas de Conservación Regional.*

*116.1. La emisión de Compatibilidad es aquella Opinión Técnica Previa Vinculante que consiste en una evaluación a través de la cual se analiza la posibilidad de concurrencia de una propuesta de actividad, con respecto a la conservación del Área Natural Protegida de administración nacional, o del Área de Conservación Regional, en función a la categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación del área en cuestión. La compatibilidad que verse sobre la Zona de Amortiguamiento de un Área Natural Protegida de administración nacional, será emitida en función al Área Natural Protegida en cuestión. Asimismo, la emisión de la compatibilidad incluirá los lineamientos generales, así como los condicionantes legales y técnicos para operar en el Área Natural Protegida y en su Zona de Amortiguamiento. Las entidades competentes para suscribir contratos de licencia u otras modalidades contractuales, de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones, solicitarán al SERNANP la emisión de Compatibilidad previamente al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales, y/o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, y/o sus Zonas de Amortiguamiento, o en las Áreas de Conservación Regional.*

*No cabe la emisión de compatibilidad respecto de aquellas actividades complementarias a una actividad que ya cuente con un pronunciamiento de compatibilidad favorable por parte del SERNANP, siempre que se encuentre dentro de la misma área geográfica. El SERNANP emitirá dicha opinión en un plazo no mayor a 30 días, contados a partir de la recepción de la solicitud de la autoridad competente.*

*116.2. La Opinión Técnica Previa Favorable es aquella Opinión Técnica Previa Vinculante que consiste en una evaluación del contenido del instrumento de gestión ambiental correspondiente a una actividad, obra o proyecto específico a realizarse al interior de un Área Natural Protegida de administración nacional y/o de su Zona de Amortiguamiento, o de un Área de Conservación Regional, a fin de pronunciarse sobre su viabilidad ambiental, en virtud a los aspectos técnicos y legales correspondientes a la gestión del Área Natural Protegida. El Instrumento de Gestión Ambiental exigido por la legislación respectiva, sólo podrá ser aprobado por la autoridad competente si cuenta con la Opinión Técnica Previa Favorable del SERNANP. El SERNANP emitirá dicha opinión en un plazo no mayor a 30 días, contados a partir de la solicitud efectuada por la autoridad competente, pudiendo ésta resultar favorable o desfavorable. Previamente a la elaboración del Instrumento de Gestión Ambiental correspondiente, y de conformidad con lo establecido en el artículo 44 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, la autoridad competente solicitará al SERNANP la Opinión Técnica sobre los Términos de Referencia para la elaboración del mismo. El SERNANP emitirá dicha opinión en un plazo no mayor a 15 días, contados a partir de la solicitud efectuada por la autoridad competente*

entrada en vigencia de este dispositivo legal, no era exigible la emisión de compatibilidad a cargo de SERNANP como condición previa para que pudiese otorgarse un derecho orientado a la habilitación de infraestructura para la realización de actividades eléctricas en áreas naturales protegidas de administración nacional y sus zonas de amortiguamiento y en áreas de conservación regional.

En ese sentido, con la modificación introducida por el Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM, se dispuso la obligatoriedad de la emisión de compatibilidad, de forma previa al otorgamiento de derechos, tanto para el aprovechamiento de recursos naturales como para la habilitación de infraestructura en áreas naturales protegidas, por parte de las entidades nacionales, regionales y locales competentes para otorgar dichos derechos, ampliando el ámbito de aplicación de dicho artículo a todas las actividades (no sólo a minería e hidrocarburos, como lo disponía el artículo original), distinguiéndola en forma expresa de la opinión técnica favorable que se da en el marco de aprobación de los instrumentos de evaluación de impacto ambiental. El nuevo artículo 116 define en forma expresa a los conceptos de emisión de compatibilidad y opinión técnica previa favorable, precisando que, mientras la compatibilidad se emite respecto a una actividad propuesta –en abstracto–, la opinión técnica favorable procede respecto al contenido del estudio de impacto ambiental del proyecto específico.

La emisión de compatibilidad para la habilitación de infraestructura en las áreas naturales protegidas o en sus zonas de amortiguamiento, de acuerdo

---

*116.3. Independientemente de lo dispuesto en los numerales precedentes, las autoridades competentes deberán tener en cuenta las siguientes disposiciones:*

*a) Los derechos otorgados por las entidades competentes sobre las actividades propias de la operación, deberán ser comunicados y coordinados previamente con las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas.*

*b) Las actividades propias de la operación, tales como el ingreso de personal, y el transporte de sustancias peligrosas, explosivos, entre otras que se realicen al interior de un Área Natural Protegida de administración nacional, y/o de su Zona de Amortiguamiento, o al interior de un Área de Conservación Regional, deberán ser previamente comunicadas y coordinadas con las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas, o con la Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas - DGANP, según corresponda, a fin de tomar las medidas que el caso amerite.*

*c) Los informes de las actividades inherentes a la fiscalización y control, realizadas por las entidades competentes, deberán ser remitidos por las mismas en copia al SERNANP”.*

con el artículo 116 modificado, tiene sentido cuando ésta se solicita con anterioridad al primer acto que otorga derechos orientados a la ejecución de un proyecto.

El artículo 116 del Reglamento de ANP es bastante general al definir lo que debe entenderse como el “otorgamiento de derechos orientados a la habilitación de infraestructura”, reconociendo como tales no sólo a las autorizaciones, licencias, permisos o concesiones, como título habilitante propiamente dicho, sino también a la suscripción de cualquier modalidad contractual que tenga por objeto la posterior habilitación de infraestructura en un área natural protegida o su zona de amortiguamiento, aun cuando la instalación de la misma recién pueda materializarse solo después de haberse obtenido otro pronunciamiento del Estado. La emisión de compatibilidad es un acto administrativo que condiciona la planificación del proyecto en sí mismo, desde el momento en que se diseña para ser ejecutado dentro de un área natural protegida.

Interpretada estrictamente, esta obligación impuesta a las autoridades del Estado que promueven y autorizan actividades económicas (DGE, DGM, DGH, INGEMMET e inclusive ProInversión), las obliga a gestionar la emisión de compatibilidad antes de la primera ocasión que tengan para dar lugar al desarrollo de una actividad económica en una ANP. En algunos casos, podrá tratarse de gestionar y obtener la emisión de compatibilidad antes del obtener el título habilitante propiamente dicho, pero en otros, podría tratarse incluso de situaciones en las que la emisión de compatibilidad debería solicitarse y obtenerse incluso antes de solicitar o promover la licitación que otorgue el derecho al ganador de la buena pro para desarrollar la actividad, aun cuando luego de haberse adjudicado la buena pro, el ganador deba celebrar contratos, gestionar el otorgamiento de una concesión o ambos.

#### **IV. Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles**

Como se mencionó, con la entrada en vigencia de la LCE se introdujo un nuevo régimen de concesiones en el sector eléctrico, derogándose las normas anteriores que regulaban dicha materia. Sin embargo, si bien este nuevo régimen contiene algunas disposiciones que estén referidas a la protección ambiental en las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad, éstas son escasas.

En ese sentido, es el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, el que establece las obligaciones ambientales de mitigar los efectos que sobre la salud genera la contaminación, ya sea térmica, por ruidos, y por los efectos electromagnéticos, imponiendo la obligación de respetar los límites máximos permisibles.

Sin embargo, hasta ese momento no se había definido claramente lo que debía entenderse por límites máximos permisibles. El Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, vigente desde 1990, únicamente hacía referencia a no traspasar los niveles tolerables de ruido, polvo, vibraciones, radiaciones, entre otros, pero en el desarrollo de determinadas actividades, básicamente en la actividad minera.

En ese sentido, si bien la aproximación del Código del Medio Ambiente es interesante, porque hace referencia a la obligación de respetar los límites tolerables en relación a estándares internacionales establecidos por las autoridades ambientales, este cuerpo normativo no logró imponer dicha obligación a toda actividad que pueda generar impacto significativo sobre el medio ambiente. Tampoco logró definir lo que debía entenderse por límites tolerables o estándares internacionales.

Por lo tanto, aunque las menciones a límites tolerables y estándares internacionales del Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales pueden ser una aproximación a lo que posteriormente el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas considera límites máximos permisibles, hasta dicho momento la definición de los mismos, su aplicabilidad y exigibilidad no quedaba del todo clara.

#### **IV.1 Diferencia entre Límites Máximos Permisibles (LMPs) y Estándares de Calidad Ambiental (ECAs)**

La Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, publicada el 15 de octubre de 2005, estableció los dos parámetros de medición de la calidad ambiental. En ese sentido, de acuerdo a la Ley General del Ambiente, por un lado, se tienen los estándares de calidad ambiental (ECA); y, por otro lado, los límites máximos permisibles (LMP).

Al respecto, el artículo 31<sup>12</sup> de la Ley General del Ambiente señala que el ECA es la medida que establece el nivel de concentración presente en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente. Por su parte, el artículo 32<sup>13</sup> de la Ley General del Ambiente, establece que el LMP es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente.

---

12 Ley General del Ambiente – Ley N° 28611

*“Artículo 31.- Del Estándar de Calidad Ambiental*

*31.1 El Estándar de Calidad Ambiental - ECA es la medida que establece el nivel de concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente. Según el parámetro en particular a que se refiera, la concentración o grado podrá ser expresada en máximos, mínimos o rangos.*

*31.2 El ECA es obligatorio en el diseño de las normas legales y las políticas públicas. Es un referente obligatorio en el diseño y aplicación de todos los instrumentos de gestión ambiental.*

*31.3 No se otorga la certificación ambiental establecida mediante la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, cuando el respectivo EIA concluye que la implementación de la actividad implicaría el incumplimiento de algún Estándar de Calidad Ambiental. Los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental también deben considerar los Estándares de Calidad Ambiental al momento de establecer los compromisos respectivos.*

*31.4 Ninguna autoridad judicial o administrativa podrá hacer uso de los estándares nacionales de calidad ambiental, con el objeto de sancionar bajo forma alguna a personas jurídicas o naturales, a menos que se demuestre que existe causalidad entre su actuación y la transgresión de dichos estándares. Las sanciones deben basarse en el incumplimiento de obligaciones a cargo de las personas naturales o jurídicas, incluyendo las contenidas en los instrumentos de gestión ambiental”.*

13 Ley General del Ambiente – Ley N° 28611

*“Artículo 32.- Del Límite Máximo Permisible*

*32.1 El Límite Máximo Permisible - LMP, es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Su determinación corresponde al Ministerio del Ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente por el Ministerio del Ambiente y los organismos que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Los criterios para la determinación de la supervisión y sanción serán establecidos por dicho Ministerio.*

*32.2 El LMP guarda coherencia entre el nivel de protección ambiental establecido para una fuente determinada y los niveles generales que se establecen en los ECA. La implementación de estos instrumentos debe asegurar que no se exceda la capacidad de carga de los ecosistemas, de acuerdo con las normas sobre la materia”.*

En ese sentido, mientras los ECA son estándares para medir la calidad del medio ambiente como cuerpo receptor, los LMP miden el máximo de emisiones que el titular puede producir al momento de realizar sus actividades productivas. Es decir, los LMP se obtienen midiéndolos directamente de la fuente contaminadora, mientras que los ECA establecen el nivel de calidad adecuado de los cuerpos receptores.

Esta diferencia no ha sido siempre tomada en cuenta. De hecho, su poca comprensión ha generado errores tanto en la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental como en las medidas correctivas, e incluso en la identificación de infracciones e imposición de sanciones por parte de la autoridad ambiental. En ese sentido, reiteramos que mientras el LMP se mide en la fuente productora de la emisión, el ECA se mide en la fuente o cuerpo receptor, es decir, en el medio ambiente. Mientras que aprobación de los LMP deben ser responsabilidad de las autoridades ambientales de los sectores, la regulación de los ECA es responsabilidad de la autoridad ambiental.

Esta definición tiene importantes repercusiones en lo que respecta a obligaciones de los titulares de las actividades eléctricas, y el papel de la autoridad ambiental en la fiscalización ambiental y en el establecimiento de sanciones, ya que conforme ha quedado establecido en el artículo 31.4 de la Ley General del Ambiente, *“Ninguna autoridad judicial o administrativa podrá hacer uso de los estándares nacionales de calidad ambiental, con el objeto de sancionar bajo forma alguna a personas jurídicas o naturales, a menos que se demuestre que existe causalidad entre su actuación y la transgresión de dichos estándares. Las sanciones deben basarse en el incumplimiento de obligaciones a cargo de las personas naturales o jurídicas, incluyendo las contenidas en los instrumentos de gestión ambiental”*.

En virtud de ello, para imponer una sanción al titular de operaciones eléctricas en base a la transgresión de una ECA, deberá establecerse un nexo de causalidad entre la conducta infractora y la transgresión de dichos estándares. En tal sentido, el principio de causalidad, es de obligatorio cumplimiento para la emisión de todo acto administrativo sancionador, pero especialmente cuando se pretende imponer sanciones en base a la transgresión de ECAs.

## IV.2 Límites Máximos Permisibles (LMPs) y Estándares de Calidad Ambiental (ECAs) aplicables a actividades eléctricas

En la actualidad, las actividades eléctricas no cuentan con regulación de los límites máximos permisibles para todos los componentes. Tampoco todos los cuerpos receptores cuentan con estándares de calidad ambiental regulados. Por ejemplo, en materia de ruido hasta el momento, únicamente existe el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido, aprobado mediante Decreto Supremo N° 085-2003-PCM.

En dichos casos, no obstante, la Ley General del Ambiente señala en la Segunda Disposición Transitoria, Complementaria y Final, que *“En tanto no se establezcan en el país, Estándares de Calidad Ambiental, Límites Máximos Permisibles y otros estándares o parámetros para el control y la protección ambiental, son de uso referencial los establecidos por instituciones de Derecho Internacional Público, como los de la Organización Mundial de la Salud (OMS)”*. En ese sentido, en dichos casos los titulares de actividades eléctricas deberán asumir, como compromiso, los límites máximos permisibles establecidos internacionalmente, a fin de convertirlos en una obligación particular que nazca del propio instrumento de gestión ambiental de la actividad eléctrica en cuestión.

Por su parte, las actividades eléctricas también están sujetas al Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo de las Actividades Eléctricas, aprobado por Resolución Ministerial N° 167-2007-MEM-DM. Este reglamento establece, en el Capítulo VI, como condiciones ambiental en el lugar de trabajo, el control del ruido y vibraciones. En ese sentido, si bien no establece LMPs de ruido o vibraciones, señala las medidas que deben adoptarse en el centro de trabajo, con la finalidad de que las emisiones no repercutan en la salud de los trabajadores. Por lo tanto, establece que deberá realizarse la revisión técnica de las máquinas y equipos que son fuentes generadoras de ruido y vibraciones para que, de ser requerido, se proceda con el aislamiento completo o encapsulamiento de las mismas; y como medidas de protección secundaria o cuando no pueda aplicarse alguno de los sistemas o métodos para reducir o eliminar el ruido, proteger al trabajador mediante el uso de dispositivos de protección personal como tapones u orejeras apropiadas.

Adicionalmente, el artículo 82 del reglamento en cuestión señala que en zonas de trabajo donde los equipos generen ruidos por encima de los 80 dB

(ochenta decibeles) es obligatorio el uso de equipos de protección auditiva, el cual se empleará durante todo el tiempo de exposición al ruido. El equipo de protección auditiva también será necesario si existe exposición al ruido a más de 60 dB (sesenta decibeles) por ocho horas o más continuas.

## **V. Otras obligaciones ambientales aplicables a las actividades eléctricas**

No se pretende realizar, con exactitud, un listado de todas las obligaciones ambientales aplicables a las actividades eléctricas. Sin embargo, se ofrece un recuento de las obligaciones más destacadas que surgen, tanto del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, como de los dispositivos legales que, por su aplicación transversal a cada una de las actividades productivas que generan impacto sobre el medio ambiente, son aplicables también a las actividades de generación, transmisión y distribución eléctrica.

En ese sentido, dentro de las principales obligaciones que surgen del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, se plantean las siguientes obligaciones ambientales adicionales para los titulares de proyectos eléctricos, independientemente de si éstos requieran o no de concesión definitiva o autorización:

- ✓ Evitar o minimizar conflictos relacionados con la tenencia y uso de tierras existentes (residencial, comercial, industrial, agrícola, etc).
- ✓ Evitar o minimizar los impactos negativos sobre las tierras con capacidad de uso mayor agrícola y forestal.
- ✓ Diseñar, construir y aplicar los proyectos eléctricos de modo tal que se minimicen los impactos estéticos en áreas de alta calidad visual y uso de áreas recreacionales existentes.
- ✓ Minimizar los efectos de sus proyectos eléctricos sobre los recursos naturales, bienes patrimoniales y culturales de las comunidades nativas y campesinas.
- ✓ Evitar los impactos negativos sobre el patrimonio histórico y/o arqueológico.
- ✓ Construir y localizar los proyectos eléctricos de tal manera que minimicen los riesgos de daños debido a fenómenos o desastres naturales (huaycos, terremotos, inundaciones, incendios, etc).

- ✓ Disponer de un plan de manejo de los materiales peligrosos, considerando la protección de la salud de los trabajadores y la prevención de los impactos adversos sobre el ambiente. También, se considerarán los procedimientos para el transporte seguro y se adecuarán en concordancia con las leyes y normas existentes y los procedimientos se especificarán en los EIA.
- ✓ Desarrollar planes de contingencia para el depósito y limpieza de derrames de combustible, materiales tóxicos y otros materiales peligrosos como parte de EIA. Los desechos peligrosos serán almacenados adecuadamente de manera que se proteja la salud de los trabajadores y se prevenga el impacto adverso sobre el ambiente.
- ✓ Minimiza la descarga de desechos sólidos, líquidos y gaseosos. La descarga de desechos será adecuadamente tratada y dispuesta de una manera que prevenga impactos negativos en el ambiente receptor.

Adicionalmente, de acuerdo al Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, aprobado por el Decreto Supremo N° 29-94-EM, los titulares de las concesiones y/o autorizaciones eléctricas tienen la responsabilidad del control y protección del medio ambiente en lo que concierne a sus actividades.

En ese sentido, los titulares de las concesiones y/o autorizaciones eléctricas, se encuentran expresamente obligados a presentar anualmente un informe del ejercicio anterior, suscrito por un auditor ambiental, registrado en el Ministerio de Energía y Minas, dando cuenta sobre el cumplimiento de la legislación ambiental vigente (transectorial y sectorial), las recomendaciones del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) si lo hubiera, aprobado previamente; así como, un informe consolidado de los controles efectuados a sus emisiones y/o vertimientos de residuos conforme al Anexo 2 del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas.

Por su parte, son de aplicación a las actividades de generación, transmisión y distribución eléctrica, las normas deferidas a usos y calidad de agua que surgen de la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338, y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2010-AG, así como la Resolución Jefatural N° 579-2010-ANA, que aprueba el Reglamento de Procedimientos para el Otorgamiento de Derechos de Uso de Agua, y la Resolución Jefatural N° 0291-2009-ANA, que aprueba las Disposiciones Referidas al Otorgamiento de Autorizaciones de Vertimientos y de Reusos de Aguas Residuales Tratadas.

Por otro lado, la construcción de obras de generación, transmisión y distribución eléctrica tienen la obligación de obtener el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) para la afectación de áreas nuevas. Por lo tanto, les son aplicables el Reglamento de Investigaciones Arqueológicas, aprobado por Resolución Suprema N° 004-2000-ED, y modificado por la Resolución Suprema N° 012-2006-ED, la Resolución Ministerial N° 012-2010-MC que aprueba la Directiva N° 001-2010-MC que establece Procedimientos Especiales para la Implementación del Decreto Supremo N° 009-2009-ED, antes de la ejecución de las obras materia del proyecto.

Adicionalmente, las actividades eléctricas deben implementar las medidas correspondientes a manejo de residuos sólidos en etapa de construcción, operación y cierre de operaciones, establecidas en la Ley de Residuos Sólidos, Ley N° 27314, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

En general las actividades eléctricas están sujetas a la regulación ambiental transectorial aplicable a todas las actividades productivas que generan impacto en el medio ambiente. En tal sentido, si bien la regulación ambiental eléctrica sectorial no es muy profusa y deja algunos vacíos, los titulares de dichas actividades se encuentran obligados a cumplir con toda la normativa ambiental transectorial que se encuentre vigente en el ordenamiento jurídico nacional y que, por las características de las actividades que desarrollan, les sea aplicables.

## **VI. Conclusiones**

1. La Ley de Concesiones Eléctricas no estableció obligaciones ambientales específicas, referidas al desarrollo de actividades eléctricas. En ese sentido, es recién con la dación del RPAAE de 1994, que se establece obligaciones ambientales de carácter sectorial.
2. Dentro de las obligaciones ambientales más importantes, establecidas por el RPAAE, está la obligación de obtener la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental para aquellas actividades que requiriesen de concesión definitiva y, con posterioridad, para algunas actividades de generación termoeléctrica con capacidad instalada superior a 20 MW.

3. Asimismo, el RPAAE estableció obligaciones ambientales de carácter general, ya sea para actividades que contaran con concesión o autorización, o para aquellas que no contaran con alguno de estos títulos habilitantes, tales como minimizar las emisiones y respetar los LMPs, entre otras.
4. Es recién con la implementación de la normativa ambiental transectorial, que las actividades eléctricas se han visto sometidas a nueva regulación que complementa las obligaciones ambientales en el sector eléctrico, específicamente en lo que a evaluación de impacto ambiental se refiere.
5. En ese sentido, a partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley del SEIA, que otorga plena eficacia a la Ley del SEIA, amplía el radio de obligatoriedad de la certificación ambiental para aquellas actividades que, sin necesidad de contar con concesión definitiva o autorización, requieran de la aprobación de alguno de los instrumentos de evaluación del impacto ambiental, en virtud de los potenciales impactos que podrían generar dichas actividades en el medio ambiente.
6. Si bien la obligatoriedad de la certificación ambiental puede resultar cuestionable, dada la supletoriedad de la aplicación del Reglamento del SEIA, la DGAAE, como autoridad ambiental sectorial competente, ha optado por su plena aplicabilidad, en aquellos casos en que las actividades eléctricas no requiriesen de concesión definitiva o autorización. Las actividades sujetas a las normas del SEIA se encuentran en el Anexo II del Reglamento del SEIA, modificado por Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM.
7. Por otro lado, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, impusieron la obligación de contar con algún instrumento de evaluación del impacto ambiental para aquellas actividades eléctricas que se desarrollen dentro de un área natural protegida o su zona de amortiguamiento.
8. Asimismo, la modificación del artículo 116 del Reglamento de Áreas Naturales Protegidas, dejó claramente establecido que aquellas actividades que se desarrollen dentro de un área natural protegida o su zona de amortiguamiento requieren contar con la emisión de compatibilidad de forma previa al otorgamiento de derechos, tanto para el aprovechamiento de recursos naturales como para la habilitación de infraestructura; y de la

opinión técnica previa favorable respecto del estudio de impacto ambiental de proyecto específico.

9. La obligación de respetar LMPs se establece desde un primer momento en el RPAAE, pero es recién en la Ley General del Ambiente, vigente desde el 2005, que se establece la diferencia entre ECA y LMP y se distingue el nivel de obligatoriedad de cada uno de dichos instrumentos. En ese sentido, mientras los ECA miden el nivel de concentración presente en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor; los LMP se establecen como la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente.
10. Con ello se distingue también la responsabilidad que acarrea el titular de operaciones eléctricas. En ese sentido, mientras que los LMP representan una responsabilidad directa del emisor; los ECA imponen una responsabilidad sobre el titular de operaciones eléctricas, solo si se demuestra que existe causalidad entre las actividades eléctricas y la trasgresión de dichos estándares.
11. Por último, es importante destacar que, además de las obligaciones que surgen del RPAAE, así como aquellas que se han ido incorporando con la consolidación del SEIA y del SINANPE; son aplicables a las actividades eléctricas todas las normas transectoriales ambientales que se encuentre vigentes en el ordenamiento jurídico nacional que, por sus características, les resulten aplicables.