

PROYECTO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE AL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES VINCULADAS A LA REMEDIACIÓN DE SITIOS IMPACTADOS POR ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.1 Introducción

Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente¹, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización ambiental.

A través de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**), se otorga al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental –a cargo de las diversas entidades del Estado– se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente².

De acuerdo a lo previsto en el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, el OEFA ejerce función normativa que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo³.

Asimismo, el referido literal reconoce la facultad del OEFA para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondiente, así como los criterios de graduación de éstas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.



¹ Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado el 14 de mayo de 2008 en el diario oficial "El Peruano".

"Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos adscritos al Ministerio del Ambiente

1. **Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde."

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 05 de marzo del 2009.-

"Artículo 6°.- **Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**

(...) El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental."

LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 05 de marzo del 2009.-

"Artículo 11°.- **Funciones generales**

(...)

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

a) **Función normativa:** comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno. En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas. (...)"



Por su parte, el Artículo 17° de la Ley del SINEFA establece que el incumplimiento a la normativa ambiental constituye infracción administrativa sancionable. Asimismo, señala que mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA se tipifican las conductas y se aprueba la escala de sanciones aplicables⁴.

Al respecto, el Artículo 19° de la Ley del SINEFA establece que las infracciones y sanciones se clasifican como leves, graves y muy graves; y, su determinación debe fundamentarse en la afectación a la salud o al ambiente, en su potencialidad o certeza de daño, en la extensión de sus efectos y en otros criterios que puedan ser definidos de acuerdo a la normativa vigente⁵.

Por otro lado, mediante Ley N° 30321, Ley del Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental (en adelante, **Ley N° 30321**), se creó el Fondo de Contingencia para la remediación ambiental (en adelante, **Fondo de Contingencia**), el cual tiene como objetivo financiar acciones de remediación ambiental de sitios impactados como consecuencia de las actividades de hidrocarburos, que impliquen riesgos a la salud y al ambiente y, ameriten una atención prioritaria y excepcional del Estado⁶ (en adelante, **sitios impactados**).

De acuerdo al Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 30321⁷ se asignó al Fondo de Contingencia como capital inicial la suma de S/ 50 000 000,00 (cincuenta millones y 00/100 soles), provenientes de las transferencias realizadas por los pliegos presupuestales del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, el **MINEM**) y del OEFA. Dichos recursos tienen como finalidad financiar las acciones de remediación ambiental de sitios impactados ubicados en el ámbito geográfico de las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, ubicadas en el departamento de Loreto.

Por otro lado, de acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30321⁸, el MINEM es la entidad encargada de emitir las disposiciones normativas necesarias para la implementación de dicho dispositivo legal.

En ese sentido, mediante Decreto Supremo N° 039-2016-EM⁹, se aprobó el Reglamento de la Ley N° 30321 (en adelante, **Reglamento**), el cual tiene por finalidad desarrollar las

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 05 de marzo del 2009.-

"Artículo 17°.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora

(...) Mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA se tipifican las conductas y se aprueba la escala de sanciones aplicables".

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 05 de marzo del 2009.-

Artículo 19°.- Clasificación y criterios para la clasificación de sanciones

19.1 Las infracciones y sanciones se clasifican como leves, graves y muy graves. Su determinación debe fundamentarse en la afectación a la salud y al ambiente, en su potencialidad o certeza de daño, en la extensión de sus efectos y en otros criterios que puedan ser definidos de acuerdo a la normativa vigente. (...)"

Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental

"Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto crear el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental para el financiamiento de las acciones de remediación ambiental de sitios impactados como consecuencia de las actividades de hidrocarburos, que impliquen riesgos a la salud y al ambiente y, ameriten una atención prioritaria y excepcional del Estado."

Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental

"Artículo 2°.- Creación del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental y su ámbito de aplicación

(...)

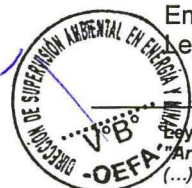
2.3 Dispónese que el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental destine la suma de S/. 50 000 000.00 (Cincuenta millones y 00/100 soles), como capital inicial, para el financiamiento de las acciones de remediación ambiental en el ámbito geográfico de las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, ubicadas en el departamento de Loreto."

Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental

"SEGUNDA. Disposiciones normativas

El Ministerio de Energía y Minas emite las disposiciones normativas que resulten necesarias para la implementación de la presente Ley."

Publicado el 26 de diciembre de 2016 en el diario oficial El Peruano.



disposiciones contenidas en la Ley N° 30321 y establecer los lineamientos a seguir para la ejecución de la remediación ambiental de los sitios impactados por actividades de hidrocarburos, que impliquen riesgos a la salud y al ambiente y, asimismo que ameriten la atención prioritaria y excepcional del Estado.

De acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 30321¹⁰, el OEFA aprueba las tipificaciones de infracciones y la escala de sanciones que correspondan en el marco de la Ley N° 30321 y su Reglamento.

Por consiguiente, en el marco de su función normativa y en cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento, al OEFA le corresponde desarrollar la tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable al incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la remediación de sitios impactados por actividades de hidrocarburos.

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 033-2017-OEFA/CD se dispuso la publicación del proyecto de "Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable al incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la Remediación de Sitios Impactados por Actividades de Hidrocarburos" (en adelante, **proyecto normativo**), con la finalidad de recibir observaciones, comentarios y/o sugerencias sobre su contenido, de conformidad con el Artículo 39° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM¹¹.

Concluido el referido plazo para recibir observaciones, comentarios y/o sugerencias sobre el contenido del proyecto normativo, y analizado cada uno de ellos, a continuación se exponen los fundamentos que sustentan su aprobación.

1.2 Constitucionalidad y legalidad

El Numeral 2.22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú reconoce que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; lo cual implica que el Estado debe adoptar acciones para garantizar el efectivo ejercicio de dicho derecho, así como el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades por parte de los privados y de las entidades con competencia ambiental¹².

10

Reglamento de la Ley N° 30321, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2016-EM
"Disposiciones Complementarias Finales"

Primera.- El Fondo Nacional del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas y el OEFA emitirán la normativa necesaria a fin de dar cumplimiento al presente Reglamento, en un plazo máximo de ciento veinte (120) días hábiles, computados desde la publicación del presente Reglamento. Dentro de dicho plazo, el OEFA aprobará las tipificaciones de infracciones y la escala de sanciones que correspondan en el marco de la Ley y el presente Reglamento."

Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM.

"Artículo 39°.- Publicación de proyectos de normas

Los proyectos de normas que regulen asuntos ambientales generales o que tengan efectos ambientales, serán puestos en conocimiento del público para recibir opiniones y sugerencias de los interesados. El aviso de publicación del proyecto deberá publicarse en el Diario Oficial El Peruano y el cuerpo completo del proyecto en el portal de transparencia de la entidad, por un periodo mínimo de diez (10) días útiles."

12

Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 3343-2007-PA/TC, fundamento 5.

"En su dimensión prestacional, impone a los particulares y al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Esto no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención y evidentemente de reparación o compensación de los daños producidos. Debe enfatizarse que la prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin tienen especial relevancia, ya que siempre es preferible evitar el daño (principio de prevención y principio de precaución) a tener que indemnizar perjuicios que pueden ser sumamente costosos para la sociedad. ¡Y es que, de lo contrario, abusar del principio contaminador-pagador, podría terminar por patrimonializar relaciones y valores tan caros para el Derecho Constitucional! En este sentido, si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un ambiente sano, estos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible".

En aplicación de dicho mandato constitucional y ante situaciones de riesgo a la salud y al ambiente, el Estado procura desarrollar mecanismos que aseguren la mitigación de los daños ambientales producidos, así como la recuperación, restauración o de ser el caso la compensación en términos ambientales de la situación alterada, en virtud del principio de prevención recogido en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)¹³.

En ese sentido, la Ley N° 30321 desarrolla, a través del Fondo de Contingencia, un mecanismo de financiamiento de las acciones destinadas a restaurar los sitios impactados generados por las actividades de hidrocarburos, que impliquen riesgos a la salud y al ambiente y, por ende, ameriten una atención prioritaria y excepcional del Estado. Para tal efecto, habilita una determinada cantidad de recursos para la remediación ambiental de sitios impactados.

Por otro lado, en virtud de las potestades otorgadas a través de la Ley del SINEFA, el OEFA es la autoridad competente para supervisar, fiscalizar y sancionar el incumplimiento de las obligaciones ambientales, entre ellas las contenidas en la normativa ambiental, tales como la Ley N° 30321 y su Reglamento. Asimismo, en ejercicio de la función normativa, el OEFA tipifica las infracciones y establece la escala de sanciones aplicable en caso de incumplimiento.

En consecuencia, en aplicación de lo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 30321, que faculta al OEFA a aprobar la tipificación de infracciones administrativas y la escala de sanciones que correspondan en el marco de la Ley N° 30321 y su Reglamento, se formula el proyecto normativo, la cual contiene los supuestos de hecho de los tipos infractores, la base legal referencial que establece las obligaciones sustantivas sobre las cuales se formulan los tipos infractores, la calificación de gravedad de las infracciones administrativas y los topes máximos a aplicar.

1.3 Identificación de la problemática

De acuerdo a los principios de internalización de costos y de responsabilidad ambiental recogidos en la Ley N° 28611¹⁴, el causante de la degradación del ambiente y de sus componentes está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda, o cuando no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados.

En esa línea, el Numeral 3.1. del Artículo 3° de la Ley N° 30321 reconoce que la responsabilidad de la remediación ambiental corresponde al operador responsable de las actividades de hidrocarburos, quien tiene la obligación de garantizar que al cese o abandono

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005 en el diario oficial "El Peruano".

"Artículo VI.- Del principio de prevención"

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan."

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005 en el diario oficial "El Peruano".

"Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos"

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.

Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental

El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar".

de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo¹⁵.

No obstante, el Estado, excepcionalmente lleva a cabo acciones de remediación ambiental con la finalidad de controlar los riesgos a la salud y al ambiente de los sitios impactados por las actividades de hidrocarburos, en tanto dicho responsable no asuma su obligación. Para ello ha dispuesto crear un Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental con el que se financien las acciones de remediación ambiental de sitios impactados que ameriten una atención prioritaria y excepcional del Estado¹⁶.

En ese sentido, el Reglamento establece el procedimiento para la remediación de los sitios impactados y determina las siguientes obligaciones que debe cumplir el operador responsable en dicho proceso de remediación: (i) declarar ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **DGAEE**), los sitios impactados que hubiese generado o cuya remediación sea de su responsabilidad, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario computados desde el día hábil siguiente de publicado en el diario oficial El Peruano el listado de los sitios impactados priorizados por la Junta de Administración; (ii) presentar ante la DGAEE el Plan de Rehabilitación para la remediación ambiental del sitio impactado, dentro del plazo de nueve (09) meses o al vencimiento de la prórroga otorgada excepcionalmente, computados desde la declaración del referido sitio; (iii) presentar el Plan de Rehabilitación ante la DGAEE, dentro del plazo de nueve (09) meses computados desde la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley del Fondo de Contingencia, para aquellas empresas que a la fecha de entrada en vigencia de dicho Reglamento hayan sido identificadas por el OEFA como responsables de los sitios impactados en un procedimiento administrativo sancionador; y, (iv) cumplir con lo establecido en el Plan de Rehabilitación para la remediación ambiental del sitio impactado, aprobado por la DGAEE.

En virtud a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 30321, corresponde al OEFA tipificar las conductas infractoras y determinar la escala de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones a cargo del operador responsable del sitio impactado; y, consecuentemente ejercer su potestad sancionadora que se materializa a través de la imposición de multas, las cuales buscan disuadir la comisión de las conductas infractoras, incentivando que los titulares responsables de los sitios impactados cumplan con llevar a cabo sus obligaciones vinculadas a la remediación ambiental.

Por lo tanto, conforme lo señala la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 30321, corresponde formular el proyecto normativo.

1.4 Contenido del proyecto normativo

Considerando las obligaciones establecidas en el Reglamento de la Ley N° 30321, el proyecto normativo contiene cuatro (4) tipos infractores:

Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental.-

"Artículo 3°. Responsabilidad de los titulares de las actividades de hidrocarburos

3.1 La responsabilidad de la remediación ambiental corresponde al operador responsable, en base al principio de internalización de costos, la que se exige a través de los mecanismos correspondientes; por consiguiente, los titulares de las actividades de hidrocarburos deben garantizar que al cese o abandono de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan, de conformidad con el marco legal vigente. (...)"

Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental.-

"Artículo 3°. Responsabilidad de los titulares de las actividades de hidrocarburos

(...)"

3.2 En tanto no se haga efectiva la obligación de remediación correspondiente al operador responsable, de acuerdo a la legislación vigente, los recursos del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental se utilizan como capital inicial a fin de implementar acciones de remediación ambiental en el ámbito de aplicación de la Ley. (...)"



a) *Infracción administrativa relativa al incumplimiento de la obligación, a cargo de la empresa responsable, de declarar ante la DGAAE los sitios impactados en el plazo dispuesto para tal efecto*

El procedimiento para la remediación de sitios impactados, conforme a lo establecido en el Reglamento, comprende las siguientes etapas: (i) la identificación de sitios impactados; (ii) la priorización de sitios impactados a remediar; (iii) la declaración de sitios impactados por parte de la empresa responsable; (iv) la elaboración y ejecución del Plan de Rehabilitación; y, (v) la verificación del cumplimiento del Plan de Rehabilitación.

En ese sentido, una vez identificado el sitio impactado por el OEFA y priorizado por la Junta de Administración del Fondo de Contingencia, se realiza la publicación de la priorización de los sitios impactados en el diario oficial *El Peruano*, así como en el portal web del Fondo Nacional Ambiental (en adelante, **FONAM**), del OEFA y del MINEM, conforme a lo establecido en el Artículo 13° del Reglamento¹⁷.

Con dicha publicación se inicia el cómputo del plazo máximo improrrogable de cuarenta y cinco (45) días calendario para que las empresas declaren los sitios impactados que hubiesen generado o sobre los que hubiesen asumido la obligación y la responsabilidad de su remediación ambiental. La declaración mencionada en el párrafo anterior se realiza ante la DGAAE, con copia al FONAM y al OEFA.

Si vencido el plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario, la empresa no formula la declaración de responsabilidad sobre el sitio impactado, se procede de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 15° del Reglamento¹⁸. En ese sentido, el OEFA emitirá un informe, como resultado de las acciones de supervisión que realice, en el que identifique a la empresa responsable e informará a la Junta de Administración.

A partir de ello, la Junta de Administración dispondrá la ejecución de los recursos del Fondo de Contingencia y el OEFA iniciará el procedimiento administrativo sancionador correspondiente contra la empresa responsable para la determinación de responsabilidad administrativa. La resolución que determine responsabilidad administrativa contiene la imposición de una sanción y de una medida correctiva a través de la cual se ordena el pago



Reglamento de la Ley N° 30321, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2016-EM.-

"Artículo 13°.- Priorización de sitios impactados a remediar"

De conformidad con el objeto del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, la Junta de Administración determina la prioridad de los sitios impactados a remediar identificados por el OEFA. Cuando se haya concluido la priorización de los sitios impactados a remediar, la Junta de Administración emitirá un acta de aprobación del listado de los sitios impactados priorizados, la misma que se publicará en el Diario Oficial *El Peruano*, así como en el portal web del FONAM, del OEFA y del MINEM. Desde el día siguiente hábil, contado a partir de la publicación señalada en el párrafo precedente, hasta un plazo máximo improrrogable de cuarenta y cinco (45) días calendario las empresas responsables deberán declarar a la DGAAE con copia al FONAM y al OEFA los sitios impactados que hubiesen generado o asumido la obligación y la responsabilidad por la remediación ambiental de dichos sitios impactados a consecuencia de las Actividades de Hidrocarburos y se procederá de acuerdo a lo señalado en el artículo 14 del presente Reglamento. Vencido dicho plazo, las declaraciones que realicen las empresas responsables no surtirán efectos, por lo que se procederá conforme a lo establecido en el artículo 15° del presente Reglamento."

Reglamento de la Ley N° 30321, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2016-EM.-

"Artículo 15°.- Empresas que no declaren los sitios impactados"

- 15.1. En caso no exista declaración de sitio impactado por alguna empresa, el OEFA emitirá un informe, como resultado de las acciones de supervisión que realice, en el que identifique a la empresa responsable. De producirse dicha identificación, el OEFA informará a la Junta de Administración.
- 15.2. La Junta de Administración dispondrá la ejecución de los recursos del Fondo de Contingencia para la remediación del sitio impactado conforme a los artículos 16°, 17° y 18° del presente Reglamento. Asimismo, el OEFA iniciará el procedimiento administrativo sancionador correspondiente contra la empresa responsable para la determinación de responsabilidad administrativa. La resolución que determine responsabilidad administrativa contiene la imposición de una sanción y de una medida correctiva a través de la cual se ordena el pago del monto utilizado para la remediación ambiental del sitio impactado a favor del Fondo de Contingencia.
- 15.3. En caso la empresa responsable del sitio impactado no pueda ser identificada, el OEFA emitirá el informe de supervisión que contenga dicho resultado y lo pondrá en conocimiento de la Junta de Administración del Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental y del Ministerio de Energía y Minas, este último procederá de conformidad con lo establecido en el numeral 3.3 del artículo 3° de la Ley."

del monto utilizado para la remediación ambiental del sitio impactado a favor del Fondo de Contingencia.

En ese sentido, en virtud de lo establecido por el Artículo 13° del Reglamento, se propone tipificar como infracción administrativa el siguiente supuesto de hecho del tipo infractor: *"La empresa responsable no cumpla con declarar ante la DGAAE los sitios impactados que hubiese generado o cuya remediación sea de su responsabilidad, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario computado desde el día hábil siguiente de publicado en el diario oficial El Peruano el listado de los sitios impactados priorizados por la Junta de Administración"*.

Esta infracción ha sido calificada como muy grave y se sanciona con una multa de hasta treinta mil (30 000) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**). La determinación de la multa en cada caso concreto se realiza con la aplicación de los criterios establecidos en la *"Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de factores agravantes y atenuantes"*, aprobada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y anexos¹⁹, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD²⁰, o norma que la sustituya (en adelante, **Metodología para el cálculo de multas**).

b) Infracción administrativa relativa al incumplimiento de la obligación, a cargo de la empresa responsable, de presentar ante la DGAAE el Plan de Rehabilitación para la remediación ambiental del sitio impactado

De conformidad con el Numeral 1 del Artículo 3° de la Ley N° 30321, la remediación ambiental del sitio impactado corresponde a la empresa responsable, es decir, a quien ha formulado la declaración de responsabilidad sobre el sitio impactado. En ese sentido, el Reglamento ha previsto que dicha remediación se realice a través de un Plan de Rehabilitación.

Según el Numeral 1 del Artículo 14° del Reglamento²¹, una vez que la empresa responsable formule la declaración del sitio impactado, corresponde que, en un plazo máximo de nueve (09) meses o, excepcionalmente, durante la prórroga otorgada por única vez en atención a las características particulares y complejidad del caso en concreto, por la Junta de Administración, presente ante la DGAAE con copia al OEFA y FONAM, el Plan de Rehabilitación para la remediación ambiental del sitio impactado.

En caso la empresa responsable no cumpla con presentar el Plan de Rehabilitación ante la DGAAE en el plazo otorgado, dicha Dirección pone en conocimiento del OEFA el incumplimiento, a efectos de que inicie el procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, la DGAAE informará a la Junta de Administración el hecho a fin de que disponga la ejecución de los recursos del Fondo de Contingencia para la remediación ambiental del sitio impactado, conforme a lo dispuesto en los Artículos 16°, 17° y 18° del Reglamento.

En virtud de dichas normas, se propone tipificar como infracción administrativa el siguiente supuesto de hecho del tipo infractor: *"La empresa responsable que declaró un sitio impactado no cumpla con presentar ante la DGAAE el Plan de Rehabilitación para la remediación"*

¹⁹ Publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo del 2013.

²⁰ Publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de setiembre de 2017.

²¹ Reglamento de la Ley N° 30321, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2016-EM.-

"Artículo 14°.- Empresas que declaren los sitios impactados"

14.1. En caso que las empresas declaren los sitios impactados, corresponderá a la Empresa Responsable presentar a la DGAAE con copia al OEFA y FONAM, el Plan de Rehabilitación para la remediación ambiental del sitio impactado, otorgándole un plazo máximo de nueve (09) meses para tales efectos.

Excepcionalmente, los plazos mencionados en el presente artículo pueden ser prorrogados por la Junta de Administración, en atención a las características particulares y la complejidad del caso en concreto.



ambiental del sitio impactado, dentro del plazo de nueve (09) meses o al vencimiento de la prórroga otorgada excepcionalmente, computado desde la declaración del referido sitio”.

Esta infracción ha sido calificada como muy grave y se sanciona con una multa de hasta veinte mil (20 000) UIT. La determinación de la multa en cada caso concreto se realiza con la aplicación de los criterios establecidos en la Metodología para el cálculo de multas.

c) Infracción administrativa relativa al incumplimiento de la obligación, a cargo de la empresa identificada como responsable por el OEFA, de presentar ante la DGAAE el Plan de Rehabilitación para la remediación ambiental del sitio impactado

De conformidad con la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 30321²², las empresas que han sido identificadas por el OEFA, en virtud de procedimientos administrativos sancionadores, como responsables de los sitios impactados a la fecha de entrada en vigencia del referido Reglamento deberán presentar el Plan de Rehabilitación ante la DGAAE en un plazo máximo de nueve (09) meses, contado desde la entrada en vigencia del Reglamento.

Sobre la base de dicha disposición, que contiene la obligación sustantiva de presentar el Plan de Rehabilitación a cargo de aquellos que ya han sido declarados responsables por el OEFA como resultado de procedimientos administrativos sancionadores sobre sitios impactados, cuyos pronunciamientos hayan adquirido firmeza, se propone tipificar como infracción administrativa el siguiente supuesto de hecho del tipo infractor: “La empresa que a la fecha de entrada en vigencia del Reglamento de la Ley del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental haya sido identificada por el OEFA como responsables de los sitios impactados en un procedimiento administrativo sancionador no cumpla con presentar el Plan de Rehabilitación ante la DGAAE, dentro del plazo de nueve (09) meses computado desde la entrada en vigencia de dicho Reglamento”.

Esta infracción ha sido calificada como muy grave y se sanciona con una multa de hasta veinte mil (20 000) UIT. La determinación de la multa en cada caso concreto se realiza con la aplicación de los criterios establecidos en la Metodología para el cálculo de multas.

d) Infracción administrativa relativa al incumplimiento de lo establecido en el Plan de Rehabilitación para la remediación ambiental del sitio impactado aprobado por la DGAAE

De acuerdo al Artículo 4° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM²³, el Plan de Rehabilitación constituye un instrumento de gestión ambiental complementario dirigido a recuperar uno o varios elementos o funciones alteradas del ecosistema después de su exposición a los impactos ambientales negativos que no pudieron ser evitados o prevenidos, ni reducidos, mitigados o corregidos.

Reglamento de la Ley N° 30321, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2016-EM
Disposiciones Complementarias Transitorias

“Tercera.- Las empresas que hayan sido identificadas por el OEFA, en virtud de procedimientos administrativos sancionadores, como responsables de los sitios impactados a la fecha de entrada en vigencia del presente Reglamento presentarán el Plan de Rehabilitación ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas en un plazo máximo de nueve (09) meses.”

Reglamento para la Protección en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, publicado el 12 de noviembre de 2014 en el diario oficial “El Peruano”

“Artículo 4°.- Definiciones

Plan de Rehabilitación.- Instrumento de Gestión Ambiental Complementario dirigido a recuperar uno o varios elementos o funciones alteradas del ecosistema después de su exposición a los impactos ambientales negativos que no pudieron ser evitados o prevenidos, ni reducidos, mitigados o corregidos.”

En ese sentido, el Numeral 3 del Artículo 14° del Reglamento²⁴ establece que, en caso la empresa responsable incumpla el Plan de Rehabilitación, aprobado por la DGAAE, el OEFA iniciará un procedimiento administrativo sancionador; y, la Junta dispondrá la ejecución de los recursos del Fondo de Contingencia.

En virtud de la normativa citada, se propone tipificar como infracción administrativa el siguiente supuesto de hecho del tipo infractor: *“La empresa responsable no cumpla con lo establecido en el Plan de Rehabilitación para la remediación ambiental del sitio impactado, aprobado por la DGAAE”*.

Esta infracción ha sido calificada como muy grave y se sanciona con una multa de hasta treinta mil (30 000) UIT. La determinación de la multa en cada caso concreto se realiza con la aplicación de los criterios establecidos en la Metodología para el cálculo de multas.

1.5 Sobre la escala de sanciones

A través de los Informes N° 053 y 103-2017-OEFA/DFSAL, de la Subdirección de Sanción e Incentivos de la entonces Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, se propuso y justificó una propuesta de escala de sanciones aplicable al incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la remediación de sitios impactados por actividades de hidrocarburos, la misma que es concordante con los criterios establecidos en el Numeral 19.1 del Artículo 19° de la Ley del SINEFA²⁵, y que ha sido incorporada al proyecto normativo.

Al respecto, para la estimación de la escala de sanciones se ha empleado la Metodología para el cálculo de multas, la cual considera en su aplicación el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p), lo que luego es multiplicado por un factor F, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real para así graduar la multa calculada.

Para determinar los topes máximos de las sanciones por cada tipo infractor, el OEFA solicitó la participación de expertos técnicos de las Direcciones de Evaluación y Supervisión, quienes a partir del análisis de escenarios extremos factibles califican, en relación a cada componente afectado, la gravedad de los tipos infractores. En ese sentido, el proyecto normativo prevé topes máximos de hasta veinte mil (20 000) y treinta mil (30 000) UIT en atención a cada tipo infractor.

Cabe señalar que, el Numeral 12.2 del Artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, establece que toda multa a ser impuesta no podrá exceder del diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción²⁶.

24

Reglamento de la Ley N° 30321, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2016-EM

“Artículo 14°.- Empresas que declaren los sitios impactados

14.3. El OEFA supervisa el cumplimiento del Plan de Rehabilitación aprobado por la DGAAE. En caso determine su incumplimiento, el OEFA inicia un procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, la Junta de Administración dispondrá la ejecución de los recursos del Fondo de Contingencia para la remediación del sitio impactado conforme al artículo 18 del presente Reglamento.

Ley N° 29325, que aprueba la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 05 de marzo del 2009.-

“Artículo 19°.- Clasificación y criterios para la clasificación de sanciones

19.1 Las infracciones y sanciones se clasifican como leves, graves y muy graves. Su determinación debe fundamentarse en la afectación a la salud y al ambiente, en su potencialidad o certeza de daño, en la extensión de sus efectos y en otros criterios que puedan ser definidos de acuerdo a la normativa vigente. (...)”

26

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, publicada el 12 de octubre de 2017.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El proyecto normativo se realiza sobre la base del balance de los costos y beneficios que derivan de su aprobación, lo cual permite conocer la pertinencia del mismo. Para ello se realiza un análisis cualitativo de los efectos que se percibirían de parte del Estado, los administrados y la sociedad en general.

Asimismo, resulta complementario a las medidas para la identificación de sitios impactados en las cuatro cuencas (cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón) y su remediación, y tiene el objetivo de fomentar el reconocimiento de responsabilidad para la remediación efectiva de los sitios impactados en la zona, adicionalmente a la remediación con cargo a los recursos del Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental, administrado por el FONAM.

Las cuatro cuencas ubicadas en el departamento de Loreto son zonas importantes en el desarrollo de la actividad de hidrocarburos del país y su expansión está vinculada a diversos hitos. Se han contemplado desde la promulgación de leyes para la promoción de las inversiones y apertura económica, así como al surgimiento de conflictos socio-ambientales que han forjado una secuencia de acciones para facilitar el diálogo entre los involucrados y atender distintas demandas sociales ante perjuicios que ocurrieron a partir de las actividades económicas de hidrocarburos.

En ese sentido, el proyecto normativo se encuentra dentro de las acciones contempladas en el marco de la Ley N° 30321 y su Reglamento, y responde a una problemática de dimensiones sociales, culturales, económicas y ambientales.

De los beneficios

Los potenciales beneficios que genera el proyecto normativo serían percibidos por los principales agentes involucrados (los pobladores de las cuatro cuencas, así como por el Estado), debido a que el establecimiento de la tipificación de infracciones administrativas y la escala de sanciones respectiva busca disuadir el incumplimiento de las obligaciones ambientales; lo cual permite que las empresas asuman su responsabilidad ante daños ocasionados, disminuyendo con ello la probabilidad de incurrir en costos de remediación ambiental que ha de asumir un administrado en caso de cometer una infracción.

De acuerdo al estudio realizado por Dechezleprêtre & Sato, existe evidencia de que las regulaciones ambientales inducen a una mayor innovación en tecnologías limpias en lugar de tecnologías que generan mayores impactos negativos en el ambiente²⁷.

Sumado a ello, el proyecto normativo establece una escala de sanciones gradual y proporcional a la gravedad de la infracción, lo que resulta adecuado a las particularidades del universo de administrados, logrando desincentivar eficazmente la realización de las conductas proscritas.

Asimismo, contar con una tipificación permite a los administrados contar con una mayor información sobre los perjuicios de un eventual incumplimiento y por ende, en el mejor de los

"Artículo 12°.- Determinación de las multas

(...)

12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción. (...)"

A. DECHEZLEPRÊTRE & M. SATO, "The impacts of environmental regulations on competitiveness", 2014, p. 15-16.

casos optar por internalizar las externalidades, lo cual representa un beneficio para la sociedad pues se entiende que ésta deja de percibir cualquier impacto negativo ocasionado, alcanzando una mayor eficiencia en la asignación de recursos económicos²⁸.

Por otro lado, de acuerdo a la Ley N° 30215, Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, los servicios ecosistémicos constituyen beneficios sociales y ambientales directos e indirectos, que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas, tales como la regulación hídrica en cuencas, el mantenimiento de la biodiversidad, el secuestro de carbono, la belleza paisajística, la formación de suelos y la provisión de recursos genéticos, entre otros. En esa línea, la recuperación de ecosistemas degradados genera beneficios en materia de disponibilidad de bienes y servicios ecosistémicos²⁹, los cuales resultan vitales para la población de las áreas de influencia como a la sociedad en general.

Concretamente, y tomando en cuenta los valores múltiples que generan los ecosistemas, la recuperación de éstos es determinante para la calidad de vida de los pobladores de las cuatro cuencas; los bienes y servicios que se obtienen de los ecosistemas constituyen la base para la sostenibilidad de sus principales actividades económicas (agricultura, pesca y caza)³⁰. Asimismo, la integridad y el buen estado de los recursos naturales del medio son factores que se encuentran ligados directamente a la salud de los pobladores³¹.

De los costos

Los principales costos identificados repercuten en la Administración Pública y se configuran como el esfuerzo y tiempo que se deben invertir para que la implementación de norma que se apruebe sea efectiva y se logre el impacto planeado.

En materia presupuestal, la presente propuesta no genera ningún costo adicional a la Administración Pública, pues la aprobación del proyecto normativo no irroga costos para los administrados, más allá de la adecuación a la normativa.

Balance

Después de los puntos expuestos, se reconoce la generación de un beneficio neto positivo para la sociedad, en vista de que las ganancias superarían ampliamente a los costos. Ello se debe principalmente a la garantía de la sostenibilidad futura de los beneficios asociados a la disponibilidad de bienes y servicios ecosistémicos.



28

Según la teoría de externalidades, éstas pueden encontrarse en las decisiones producción como de consumo - en este caso particular, se estaría generando externalidades negativas (daño al ambiente y la salud de las personas a raíz de la existencia de pasivos ambientales) de parte de las actividad de hidrocarburos. En un escenario de equilibrio competitivo, los niveles de producción de hidrocarburos se definen a partir de la interacción entre los beneficios marginales privados y los costos marginales privados; sin embargo, solo tomando en cuenta los costos y beneficios marginales externos se puede alcanzar un equilibrio eficiente, pues de lo contrario la sociedad estaría sacrificando más de un recurso escaso (la calidad ambiental) en la producción de hidrocarburos que los beneficios netos que recibe de la actividad (Callan & Thomas, 2007).

29

De acuerdo al documento La economía de los ecosistemas y la biodiversidad para los responsables de la elaboración de políticas nacionales e internacionales resumen: responder al valor de la naturaleza elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2009), la restauración del capital natural puede representar una inversión con altos rendimientos, hasta del 50% en el caso de bosques tropicales.

30

De acuerdo al documentos de sistematización de proceso de diálogo de las cuencas Pastaza, Tigre, Corrientes y Maraón (PCM, 2014).

31

De acuerdo a la Ley N° 30215 - Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, los servicios ecosistémicos son aquellos beneficios económicos, sociales y ambientales, directos e indirectos, que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas, tales como la regulación hídrica en cuencas, el mantenimiento de la biodiversidad, el secuestro de carbono, la belleza paisajística, la formación de suelos y la provisión de recursos genéticos, entre otros.



De manera ilustrativa, los recursos del Fondo de Contingencia para la Remediación Ambiental asciende a S/ 50 000 000,00 (cincuenta millones con 00/100 soles)³², mientras que el valor que representa la disponibilidad de servicios ecosistémicos de un ecosistema en Loreto podría ascender a US\$ 60 713 512,00 (sesenta millones setecientos trece mil quinientos doce con 00/100 dólares americanos) de acuerdo al estudio de Valorización de los bienes y servicios ambientales perdidos por la deforestación en Tamshiyacu (Loreto) y Nueva Requena (Ucayali), (Sociedad Peruana de Ecodesarrollo, 2014)³³.

En conclusión, resulta pertinente la aprobación del proyecto normativo, ya que constituye un eficaz desincentivo del incumplimiento de las obligaciones ambientales, en vista de la generación de beneficios que traería para el bienestar de las poblaciones y el medio ambiente tanto en el ámbito de las cuatro cuencas, como de la sociedad en general.

III. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL



Mediante la presente norma no se modifica ninguna disposición normativa vigente. En estricto, en virtud de lo dispuesto por el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, se está desarrollando un nuevo instrumento que propone la *"Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable al incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la Remediación de Sitios Impactados por Actividades de Hidrocarburos"*, en cumplimiento de lo dispuesto por la Primera Disposición Complementaria del Reglamento de la Ley N° 30321.



³² En concordancia con la Ley N°30321.

³³ El valor se estimó para un horizonte 30 años considerando servicios de provisión por productos forestales maderables y no maderables, y servicios de regulación como regulación hídrica y captura de carbono. Sociedad Peruana de Ecodesarrollo. (2014). Valoración de los bienes y servicios ambientales perdidos por la deforestación en Tamshiyacu (Loreto) y Nueva Requena (Ucayali). p. 16-29. Lima.