
Síntesis de propuesta normativa

FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

Con la aprobación de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, en el 2005, se reconoció por primera vez el principio de “**responsabilidad ambiental**”. Sin embargo, a la fecha, dicho principio no ha sido desarrollado normativamente, y no se ha logrado aplicar para asegurar la reparación efectiva y oportuna frente a los daños ambientales que ocurren en nuestro país.

Casos como el derrame de petróleo en la costa central peruana son un ejemplo de las medidas que pudieron haber sido tomadas, para remediar y mitigar los efectos de esta catástrofe en los ecosistemas y las comunidades locales que dependen de ella.

En este documento, la **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)** hace un **análisis de la propuesta legal que busca fortalecer el régimen de responsabilidad ambiental**, a través de la adopción de diversas medidas que aseguren la remediación y la implementación de instrumentos financieros que garanticen la reparación de los daños al ambiente.

Contexto

En el 2022, un derrame de petróleo ocurrido en el mar de Ventanilla impactó en varios kilómetros de la costa central del Perú, afectando a la fauna marina, los ecosistemas y las comunidades que viven en el entorno. A desastres como estos, se suman los derrames de crudo ocurridos en la Amazonía o los de concentrado de mineral en zonas altoandinas, entre otros.

Frente a daños ambientales como estos, las formas para ejercer justicia se dan a través de la vía judicial o administrativa. Sin embargo, los mecanismos para aplicarlos cuentan con varias deficiencias que no permiten una atención y reparación oportuna y efectiva. Una de las principales razones es la inexistencia de un procedimiento administrativo de responsabilidad ambiental.

Esto significa que, **mientras no se determinen responsabilidades o no haya procedimientos en curso, no se pueden desarrollar acciones para reparar el daño ambiental ya ocurrido.** Esta situación se da porque hace falta una regulación específica que actúe de manera rápida, eficaz y oportuna ante la reparación del daño y que, a su vez, pueda adoptar medidas concretas para mitigar o evitar nuevos daños ambientales.



No existe un procedimiento administrativo de responsabilidad ambiental, por ello, los daños ambientales no son reparados de forma oportuna y efectiva.

Derrame de petróleo en Cuninico, quebrada que fluye hacia el río Marañón. Urarinas, Loreto.

La propuesta

El 15 de enero de 2024, la congresista Ruth Luque presentó el [Proyecto de Ley 6803/2023-CR](#), que busca fortalecer el régimen de responsabilidad ambiental, a través de medidas que aseguren la remediación oportuna y eficaz de los daños ambientales, así como la implementación de instrumentos financieros que garanticen la reparación de los daños del ambiente. Esta propuesta fortalecería lo dispuesto en la [Ley 28611](#) (art.9), que señala que el causante de un daño ambiental está obligado a adoptar las medidas para su reparación o compensación, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales.

Esta ley solo se aplicaría a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) y a las actividades económicas consideradas en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Asimismo, solo sería aplicable para la reparación de los componentes ambientales, ya que no contempla la reparación de daños a la calidad del aire y daños al patrimonio, salud o vida de las personas.

Existen tres puntos clave que componen la propuesta legislativa y que son explicados a continuación:

01. Procedimiento administrativo de responsabilidad ambiental

El proyecto de ley propone la creación de un procedimiento administrativo de responsabilidad ambiental, independiente del procedimiento administrativo sancionador y de las responsabilidades penales o civiles que pudiera tener el responsable de la generación del daño.

- El procedimiento no tendría naturaleza sancionadora.
- No sería necesario que se haya determinado la comisión de una infracción administrativa para que se determine la responsabilidad ambiental del causante del daño.
- Priorizaría la adopción de acciones de reparación en el lugar en el que se produjo el daño, apuntalando todos los esfuerzos para restablecer el equilibrio ecológico preexistente.

- Si el daño ambiental es irreparable o la reparación genera un daño significativo a otros componentes ambientales, podría ordenarse la adopción de acciones de compensación ambiental en un espacio distinto al dañado.

La entidad a cargo de gestionar el procedimiento administrativo de responsabilidad ambiental sería el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) o la Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) que corresponda según el componente ambiental afectado, de tal forma que:

Componentes afectados	Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) a cargo de la tramitación de procedimiento de responsabilidad ambiental	Acciones
Dos o más componentes ambientales afectados	OEFA	OEFA podrá requerir información a otras entidades competentes en materia de fiscalización ambiental para determinar las medidas de reparación correspondientes.
Uno o más componentes ambientales afectados	Una sola EFA a cargo	La EFA podrá ordenar las medidas de reparación y tendrá la competencia para gestionar el procedimiento administrativo de responsabilidad ambiental, dependiendo del tipo de daño que se haya producido.

Quien resulte responsable del daño o afectación tendría hasta cuatro meses para efectuar la remediación o compensación. La EFA competente podría imponer medidas preventivas o de mitigación en cualquier momento del trámite de dicho procedimiento.

Multas coercitivas

El incumplimiento de una resolución de determinación de responsabilidad ambiental podría generar la imposición de multas coercitivas, así como sanciones pecuniarias.

Nivel del daño ambiental	Sanción	Impuesta por
Grave	1 multa coercitiva de no menos de 100 UIT.	EFA <i>Sin embargo, si a pesar de la imposición de la multa coercitiva el o los responsables no cumplen con reparar el daño ambiental, la EFA deberá ejecutar la medida de manera subsidiaria, a costa del responsable.</i>
Leve	Máximo hasta 3 multas coercitivas de hasta 100 UIT.	EFA <i>EFA deberá ejecutar la medida de manera subsidiaria, a costa del responsable.</i>

Para ello, todas las EFA tendrían la facultad de ejecutar subsidiariamente, por cuenta propia o a través de terceros, las medidas de reparación del daño ambiental ordenadas, con el objetivo de garantizar la protección oportuna del ambiente. Para tal efecto, el Ministerio del Ambiente deberá crear el **Registro de empresas autorizadas para realizar la ejecución subsidiaria en materia ambiental**, administrado por la Dirección General de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente.



Contaminación por descarga de aguas ácidas en los ríos Chacote y Aymaraes en Junín.

02. Instrumentos financieros para la reparación del daño ambiental

Seguro ambiental obligatorio

Los titulares de actividades comprendidas en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), tendrían la obligación de contar con un seguro ambiental que garantice la oportuna reparación de daño ambiental generado por su actividad.

Este seguro ambiental solo cubriría los daños generados en el ambiente, no cubriría daños en el patrimonio, salud o vida de las personas. Además, debería estar vigente durante todo el periodo de actividad del proyecto y su constitución no implica que el titular deje de adoptar acciones de prevención de forma oportuna para evitar daños ambientales.

Fondo de reparación de daños ambientales

Este fondo estaría constituido por las aportaciones obligatorias de quienes contraten un seguro ambiental mediante un recargo sobre la prima del seguro y será administrado por la Dirección General de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente.

Se activaría en los siguientes casos:

- Cuando el daño ambiental se manifiesta en el futuro y la póliza de seguro contratado ya haya perdido su vigencia.
- Cuando el seguro ambiental no sea suficiente para cubrir el daño generado.
- Cuando, en un primer momento, no sea posible identificar al generador del daño ambiental. Si es el caso, una vez identificado el responsable, se le cargarían los costos de reparación del daño.
- Cuando el responsable incumpla las medidas aplicadas. Si es el caso, una vez concluida la reparación, se le cargarían los costos de reparación al responsable.

Los ingresos obtenidos con las multas coercitivas se destinarían al financiamiento de la reparación del daño generado. En caso de existir saldos, serían destinados al fondo de reparación de daños ambientales, que estará a cargo del Ministerio del Ambiente, responsable de asegurar su sostenibilidad.

03. Medidas de mitigación (artículo 22-B)

Este proyecto de ley también propone incorporar el artículo 22-B en la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que podría tener la siguiente redacción:

“Artículo 22-B.- Medidas de mitigación

Las medidas de mitigación son disposiciones a través de las cuales la Autoridad de Supervisión impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a mitigar las causas que generan un daño ambiental, a contener el impacto generado o impedir mayores o nuevos daños a los ya ocurridos.

Para disponer una medida de mitigación, no se requiere el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Dicha medida se ejecuta sin perjuicio de la sanción administrativa o determinación de responsabilidad ambiental a que hubiera lugar.

Las medidas de mitigación del daño ambiental son diferentes a las medidas preventivas ejecutadas por el operador. Las medidas preventivas pueden ser ordenadas para evitar un daño ambiental, y las medidas de mitigación se ordenan para controlar el daño ya generado. Ambos tipos de medidas podrán ser ordenadas por todas las Entidades de Fiscalización Ambiental y su incumplimiento acarreará la imposición de multas coercitivas”.

Además, se crearía una nueva figura jurídica denominada “medida de mitigación del daño ambiental”, para reducir y contener el daño ambiental generado durante el desarrollo de las acciones de fiscalización ambiental ejecutadas por el Estado. Estas medidas serían impuestas por la autoridad de supervisión, para que inmediatamente después de generarse el daño ambiental, el o los responsables adopten las medidas de mitigación necesarias para limitar o impedir mayores o nuevos daños, de manera que se controle, contenga y eliminen los factores que hayan originado el daño ambiental.

Conclusiones

- Resulta necesario la aprobación de una ley que establezca las medidas que aseguren la remediación de los daños ambientales de manera oportuna y eficaz, así como promover la implementación de instrumentos financieros que garanticen la reparación de los daños al ambiente.
- Contar con un procedimiento administrativo de responsabilidad ambiental y con un fondo de financiamiento destinado a la remediación, permitiría que los daños ambientales sean reparados de forma oportuna y eficaz. Así se aseguraría la preservación del medio ambiente evitando catástrofes ambientales como las que se han venido registrando en los últimos años.
- Además, agilizaría la adopción de medidas orientadas a la reparación del daño ambiental y reduciría los costos de remediación. Bajo el sistema tradicional actual, mientras más se demore el Estado en disponer la reparación del daño, más compleja y onerosa termina siendo su reparación. Al no existir un sistema de aseguramiento ambiental obligatorio, el Estado termina asumiendo los costos de la reparación de los daños provocados por empresas que no asumen su pasivo ambiental.
- Al existir un sistema de aseguramiento ambiental obligatorio, las aseguradoras podrían recomendar a las empresas adoptar medidas preventivas para mejorar su sistema de protección ambiental, evitando así que la empresa genere daños ambientales y, por ende, que asuma los costos de la reparación de ese daño. Por consecuencia, se evitaría que incurran en infracciones, previene la imposición de multas y contribuye a que se reduzca la conflictividad social. El hecho de que la actividad de la empresa esté asegurada, permitiría que la aseguradora pueda amortiguar los costos que involucra la reparación de los daños ambientales.
- Este proyecto de ley contribuye a que se reduzcan los daños ambientales huérfanos, es decir, aquellos daños sobre los que nadie se hace cargo y cuyas externalidades negativas terminan perjudicando gravemente a la comunidad que habita alrededor del pasivo ambiental o al Estado que tiene que asumir la remediación de ese daño, dado que la empresa responsable no lo hizo. Así, en términos de beneficio neto, se concluye que los beneficios cualitativos que se derivan de la vigencia de la norma propuesta justifican su aprobación.



Prolongación Arenales 437
San Isidro - Lima, Perú
Tel +51 1 6124700

