

**MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 6° DE LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES
APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS BAJO EL ÁMBITO DE
COMPETENCIA DEL OEFA, APROBADA MEDIANTE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO
DIRECTIVO N° 035-2015-OEFA/CD**

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 (en adelante, **MINAM**) 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**)², se otorga al OEFA la calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**), el cual, tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las personas naturales o jurídicas³. Como Ente Rector, el OEFA ejerce la función normativa, que incluye, entre otras, el tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes⁴.

En este marco, mediante Resolución del Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, se aprueba la *Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo ámbito de competencia del OEFA*⁵ (en adelante, **Tipificación de Hidrocarburos**), la cual tiene por objeto establecer las conductas sancionables por los incumplimientos de las obligaciones ambientales de los titulares de las actividades de hidrocarburos.

¹ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.

² Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009.

³ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.**
Artículo 3°.- Finalidad
El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, (...)

⁴ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**
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. (...)

⁵ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de agosto de 2015.

Respecto al abandono de actividades, el Artículo 27° de la Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**) establece que los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar el Plan de Abandono de conformidad con el marco legal vigente.

Asimismo, el citado artículo señala que la Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales, establece disposiciones específicas sobre el cierre, abandono, post-cierre y post-abandono de actividades o instalaciones, incluyendo el contenido de los respectivos planes y las condiciones que garanticen su adecuada aplicación. En ese sentido, mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM, se aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos⁶ (en adelante, **RPAAH**).

Al respecto, el Artículo 98° del RPAAH establece la obligación del titular de presentar el Plan de Abandono o Plan de Abandono Parcial correspondiente ante la Autoridad Ambiental que aprobó el Estudio Ambiental, cuando, total o parcialmente, se dé por terminada una Actividad de Hidrocarburos y/o se abandonen instalaciones, áreas o lote previo a su retiro definitivo⁷.

De conformidad con el Artículo 99° del RPAAH, el Plan de Abandono “**debe** considerar el **uso futuro** previsible que se le dará al área, de acuerdo a la normatividad aplicable en la materia; las condiciones geográficas actuales y las **condiciones originales del ecosistema**; además debe comprender las **acciones de remediación, descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y/u otras que sean necesarias de acuerdo a las características del área, para su abandono**. Asimismo, los Planes de Abandono deberán contener un cronograma de ejecución de actividades”⁸.

Siendo que, en la definición de Plan de Abandono, se expresa que este contiene el conjunto de acciones “que realizará el Titular para dar por concluida su Actividad de Hidrocarburos y/o abandonar sus instalaciones, áreas o lote previo a su retiro definitivo de este a fin de **corregir cualquier condición adversa en el ambiente e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso**. Este Plan incluye medidas a adoptarse para **evitar impactos adversos** al ambiente por acción de residuos sólidos, líquidos o gaseosos **que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad**”⁹.

Partiendo de dichas premisas, los planes de abandono que se presenten deben diseñarse incorporando todos aquellos elementos que posibilite garantizar que no

⁶ Publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

⁷ Artículo 98° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

⁸ Numeral 99.1 del Artículo 99° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

⁹ Artículo 4° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

subsistirán impactos ambientales negativos producto de las actividades de hidrocarburos desarrolladas.

I.2 Problema objeto de regulación y planteamiento de la propuesta

Conforme a la normativa sectorial vigente, el Plan de Abandono se define como el conjunto de acciones a realizar por los titulares de las actividades de hidrocarburos para dar por concluida su actividad y/o abandonar sus instalaciones, áreas o lote de manera previa a su retiro definitivo de aquel; ello, en aras de corregir cualquier condición adversa en el ambiente e implementar el reacondicionamiento necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso.¹⁰

De ahí que, en tanto la ausencia de dicho instrumento de gestión ambiental (en adelante, **IGA**) implica la paralización de la restauración ambiental por parte del titular de las actividades de hidrocarburos¹¹, corresponde a estos últimos contrarrestar dicha situación, a través de su comportamiento diligente, basado en la realización de todas aquellas acciones conducentes a la aprobación del Plan de Abandono; lo cual, en todo caso, denotará el cumplimiento de sus obligaciones ambientales fiscalizables.

Bajo ese entendido, a diferencia de la desaprobación de un **IGA preventivo**, donde el incentivo del titular radica –precisamente– en la obtención de la certificación ambiental del proyecto que le permita ejecutar su actividad económica y, consecuentemente, se espera que aquel subsane las observaciones formuladas por la Autoridad Ambiental Competente; en sentido contrario, la desaprobación del Plan de Abandono, en su calidad de **IGA complementario**¹², no tendría un efecto adverso en el titular, habida cuenta que este no otorga habilitación alguna, sino que establece obligaciones ambientales vinculadas con la actividad económica que abandona.

La reprochabilidad de la conducta del titular de la actividad es aún mayor cuando se trata del Plan de Abandono que debe presentar en función a la fecha de vencimiento del contrato, toda vez que terminados dichos contratos, los titulares podrían retirarse definitivamente del área sin corregir las condiciones adversas en el ambiente producto de la actividad de hidrocarburos.

¹⁰ **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM**
Artículo 4.- Definiciones

(...)
Plan de Abandono.- Es el conjunto de acciones que realizará el Titular para dar por concluida su Actividad de Hidrocarburos y/o abandonar sus instalaciones, áreas o lote previo a su retiro definitivo de éste a fin de corregir cualquier condición adversa en el ambiente e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso. Este Plan incluye medidas a adoptarse para evitar impactos adversos al ambiente por acción de residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad.

¹¹ Ello en atención al contenido del Plan de Abandono, previsto en el Artículo 99 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

¹² **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM**
Artículo 14.- Los Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios son los siguientes:

a) Plan de Abandono
b) Plan de Abandono Parcial
(...)

En dicho contexto, ante un escenario de pluralidad de actores e intereses en conflicto, el Estado no puede dejar la protección del bien jurídico ambiente, únicamente a la adopción de un comportamiento diligente por parte del titular de la actividad de hidrocarburos; siendo necesario reforzar esta orientación.

Para ello, es necesario dirigir la atención hacia los incentivos, haciendo visible los costos que su conducta pudiera generar, para contribuir con la adopción de una decisión diligente¹³. Esto permite que el titular de la actividad considere que el incumplimiento de la normativa ambiental no solo es altamente reprochable, sino que además resulta costoso, ya que tendrá que pagar una multa, con independencia que se mantendrá su obligación de cumplir con aquella.

Al respecto, se ha advertido que, pese a existir la obligación legal desde el Artículo 27° de la LGA¹⁴, actualmente no se cuenta con un tipo infractor que disuada a todo titular de actividades de hidrocarburos el omitir la incorporación en su Plan de Abandono, las acciones necesarias para garantizar que -al cierre o retiro definitivo de su actividad- no subsistan impactos ambientales negativos.

Lo expuesto, si bien ha permitido que el OEFA, en el ejercicio de sus funciones, pueda disponer, a través de las resoluciones administrativas¹⁵ (las cuales son fuente de obligaciones ambientales¹⁶), que el administrado incorpore en el Plan de Abandono, medidas dirigidas a garantizar la no subsistencia de impactos ambientales negativos al término de las actividades de hidrocarburos -correspondiendo que este las incorpore en el diseño de dicho instrumento, cuya aprobación solicita a la Autoridad Ambiental Competente-; dicha situación puede devenir en contraproducente respecto del fin perseguido por esta institución.

Ello, pues debe considerarse que, la **omisión de incluir** la totalidad de las actividades, instalaciones y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos identificadas a través de las resoluciones administrativas emitidas por el OEFA, **podría conducir a que la solicitud que presenta el titular para la aprobación del Plan de Abandono no contemple** las acciones de **remediación, descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y/u otras que sean necesarias de acuerdo a las características del área, para su abandono**, incrementando el riesgo de su desaprobación.

Siendo esta problemática, en definitiva, la que plantea en el OEFA, la necesidad de modificar la Tipificación de Hidrocarburos, e incorporar un tipo infractor que posibilite sancionar a todo titular que no *incorpore la totalidad de actividades, instalaciones y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos identificadas en resoluciones*

¹³ Cf. Thaler, Richard y Cass Sunstein. *Un pequeño empujón (Nudge)*. Traducción de Belén Urrutia. Editorial Taurus, Madrid, 2017, p. 122.

¹⁴ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**
Artículo 27.- De los planes de cierre de actividades
Los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre 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. La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales, establece disposiciones específicas sobre el cierre, abandono, post-cierre y post-abandono de actividades o instalaciones, incluyendo el contenido de los respectivos planes y las condiciones que garanticen su adecuada aplicación.

¹⁵ Cf. Artículos 16-A, 22-A, 22 y 23 de la Ley N° 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

¹⁶ Cf. Artículo 17 de la Ley N° 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

administrativas emitidas por el OEFA, en el marco del procedimiento de evaluación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono.

I.3 Análisis de constitucionalidad y legalidad de la propuesta

El Numeral 2.22 del Artículo 2º 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 despliegue acciones encaminadas no solo a garantizar el efectivo ejercicio de dicho derecho, sino también el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades atribuibles a los particulares y a las entidades con competencia ambiental¹⁷.

En atención a este derecho de preservación de un ambiente sano y equilibrado, los titulares de las actividades productivas tienen, en principio, la obligación de adoptar medidas para prevenir aquellos riesgos y daños que aquellas pudieran ocasionar u ocasionen al ambiente; así como, ante la efectiva producción de estos, la obligación de corregir, reparar o remediar cualquier impacto negativo ocasionado.

Lo señalado, guarda relación con los principios ambientales reconocidos en la LGA; así, el principio de internalización de costos¹⁸ busca que el titular de un proyecto extractivo se haga cargo de los costos de vigilancia y conservación de los bienes ambientales que su actividad ponga en riesgo. Principio que, en esa línea, está reconocido en la Declaración de Río-1992, que a la letra indica «(...) las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales».

Así también, ha de considerarse, el principio de responsabilidad ambiental¹⁹ que prescribe la obligación del titular de la actividad extractiva responsable de la degradación del ambiente o componentes a adoptar de forma obligatoria medidas de

¹⁷ **Sentencia del Tribunal Constitucional 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 tiene 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”.

¹⁸ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**
“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.”

¹⁹ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**
“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.”

rehabilitación y, en caso estas no sean posibles, compensar ambientalmente los daños generados, sin perjuicio de todas aquellas que puedan generarse por los daños ambientales generados.

Preceptos que, de su lectura conjunta, advierten que, los titulares de actividades económicas están obligados a cubrir los costos para prevenir riesgos ambientales, así como de las medidas de rehabilitación o compensación por los daños ambientales ocasionados.

Por su parte, el Artículo 27° de la LGA establece que los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan de conformidad con el marco legal vigente. La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales, establece disposiciones específicas sobre el cierre, abandono, post-cierre y post-abandono de actividades o instalaciones, incluyendo el contenido de los respectivos planes y las condiciones que garanticen su adecuada aplicación.

En ese marco, se aprobó el RPAAH, el cual precisa las obligaciones ambientales aplicables a los titulares de las actividades en el Subsector Hidrocarburos, con el fin de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos derivados de tales actividades.

En efecto,, el Artículo 3° del RPAAH, establece que los titulares son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente; asimismo, son responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

Cabe señalar que el Artículo 4° del RPAAH define al Plan de Abandono como el conjunto de acciones que realizará el titular para dar por concluida su actividad de hidrocarburos y/o abandonar sus instalaciones, áreas o lote previo a su retiro definitivo de éste a fin de corregir cualquier condición adversa en el ambiente e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso. Este Plan incluye medidas a adoptarse para evitar impactos adversos al ambiente por acción de residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad.

En esa línea, el Artículo 98° del RPAAH establece la obligación del titular de presentar el Plan de Abandono o Plan de Abandono Parcial correspondiente ante la Autoridad Ambiental que aprobó el Estudio Ambiental, cuando, total o parcialmente, se dé por terminada una Actividad de Hidrocarburos y/o se abandonen instalaciones, áreas o lote previo a su retiro definitivo.

Por su parte, el Artículo 99° del RPAAH establece que el Plan de Abandono debe considerar el uso futuro previsible que se le dará al área, de acuerdo a la normatividad

aplicable en la materia; las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema; además debe comprender las acciones de remediación, descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y/u otras que sean necesarias de acuerdo a las características del área, para su abandono.

De igual manera, debe considerarse que el RPAAH además establece el procedimiento de evaluación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono presentado por el titular de la actividad de hidrocarburos. En concreto, el Artículo 100° del RPAAH, modificado por el Artículo 1° del Decreto Supremo N° 023-2018-EM, establece que conjuntamente con la presentación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono, el titular de las actividades de hidrocarburos deberá adjuntar una declaración jurada mediante la cual se compromete a presentar la respectiva Garantía de Seriedad de Cumplimiento por un monto igual al 75% del monto total de las inversiones involucradas en el Plan de Abandono en su debida oportunidad. Si el titular no adjunta la mencionada garantía, el Plan no será aprobado.

Adicionalmente, el Artículo 100-A del RPAAH, incorporado mediante el Artículo 2° del Decreto Supremo N° 023-2018-EM, establece que cuando el Plan de Abandono presentado en atención a la fecha de vencimiento del contrato sea declarado como no presentado o desaprobado en el procedimiento referido en el Artículo 100°, el titular deberá —en un plazo no mayor de cuarenta (40) días hábiles contados desde la referida declaración— presentar su solicitud de aprobación del Plan de Abandono otorgando conjuntamente la Garantía de Seriedad de Cumplimiento que asegure el 100% del monto de elaboración del Plan de Abandono, así como la ejecución de los compromisos contenidos en el Plan de Abandono aprobado.

Por su parte la Ley del SINEFA establece las potestades ejercidas para garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental. Al respecto, el Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA señala que el OEFA es la autoridad de fiscalización ambiental encargada de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el Artículo 17° de la Ley del SINEFA, las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como las demás disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA son fuente de obligaciones ambientales²⁰, lo cual ha sido reafirmado en el Régimen Común de Fiscalización Ambiental²¹.

Es, en consecuencia, a partir del marco normativo expuesto y considerando no solo el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental, sino también con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de los titulares de actividades de hidrocarburos, que el OEFA²² puede identificar -a través de las

²⁰ Cf. Artículos 16-A, 22-A, 22 y 23 de la Ley N° 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

²¹ **Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM**
“2.3. Las obligaciones ambientales fiscalizables se encuentran establecidas en la legislación ambiental emanada de los órganos competentes de las autoridades de los tres niveles de gobierno, en los instrumentos de gestión ambiental; y, asimismo, en los mandatos y disposiciones emitidos por las EFA y el OEFA, entre otras fuentes de obligaciones. (...)”

²² A través de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, se determinó que a partir del 4 de marzo del 2011, el OEFA asumió las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general.

resoluciones administrativas- actividades, instalaciones y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos. Estos deben ser incorporados por el administrado en diseño del Plan de Abandono cuya aprobación solicita; lo cual implica no solo enunciarlos, sino plantear las acciones de remediación, descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y/u otras que sean necesarias de acuerdo a las características del área, para su abandono. De esta forma, desde el SINEFA, se contribuye con garantizar que no subsistan impactos ambientales negativos al término de las actividades de hidrocarburos.

En conclusión, en atención a lo dispuesto en la LGA, el RPAAH y la Ley del SINEFA, todo titular de la actividad de hidrocarburos, en su plan de abandono, debe **incorporar la totalidad de las actividades, instalaciones y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos identificadas en resoluciones administrativas emitidas por el OEFA, en el marco del procedimiento de evaluación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono, conforme a la normativa vigente sobre la materia.**

Siendo ello así, partiendo de las prerrogativas normativas legalmente otorgadas al OEFA, en su calidad de ente rector del SINEFA, este puede 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, según el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11º de la Ley del SINEFA.

En efecto,, el último párrafo del Artículo 17º de la Ley del SINEFA señala que la tipificación de conductas y el establecimiento de la escala de sanciones aplicables se aprobará mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Cabe señalar que, el Numeral 19.1 del Artículo 19º de la Ley del SINEFA establece que las infracciones y sanciones se clasifican como leves, graves y muy graves y que 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.

Respecto a esto último se debe tener en cuenta que, de conformidad con el Literal b) del Artículo 136º de la LGA, el tope máximo legal de la multa a imponer no puede ser mayor de treinta mil (30 000) UIT a la fecha en que se cumpla el pago²³.

En atención a lo expuesto, el tipo infractor propuesto se formula en el marco de la función normativa del OEFA, en mérito a la cual esta entidad tiene la potestad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas.

²³

Ley N° 28611- Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-

Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas

(...)

136.2 Son sanciones coercitivas:

"b. Multa no mayor de 30,000 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que se cumpla el pago."

I.4 Análisis del contenido del proyecto

Sobre la base normativa invocada, se propone lo siguiente:

- **Sobre la configuración de la conducta infractora**

Los planes de abandono que presenten los titulares de actividades de hidrocarburos deben ser diseñados conforme a las disposiciones normativas que regulan su contenido, alcance y requisitos, a fin de garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos, y corregir cualquier condición o impacto ambiental negativo que se hubiera generado como producto de las actividades desarrolladas, a efectos de volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso.

La conducta infractora describe el incumplimiento de la obligación que tiene como base legal el Artículo 27 de la LGA, el cual establece la obligación de *diseñar el plan de abandono conforme a la normativa vigente*. Esta incluye una pluralidad de acciones exigibles al titular de la actividad de hidrocarburos²⁴, tales como las siguientes:

- (i) Formular el Plan de Abandono con el contenido suficiente para cumplir con la obligación de garantizar ***el uso futuro previsible que se le dará al área, de acuerdo a la normatividad aplicable en la materia, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema; además debe comprender las acciones de remediación, descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y/u otras que sean necesarias de acuerdo a las características del área, para su abandono.*** (Artículo 99° del RPAAH). Esta constituye una norma de desempeño²⁵ del administrado, que resulta eficaz para el logro del objetivo: al no fijar medios para su logro, es más flexible y permite que las empresas cumplan con su obligación del modo que prefieran.
- (ii) Presentar todos los requisitos, como por ejemplo un cronograma de ejecución de actividades, diversas declaraciones juradas o la Garantía de seriedad de cumplimiento, la cual debe cubrir, efectivamente, todos los costos que implica un adecuado abandono. (Artículos 100 o 100-A del RPAAH, según corresponda). Esta acción también está dentro del ámbito de decisión de la empresa.
- (iii) Subsanan completa y oportunamente las observaciones formuladas tras la presentación del Plan de Abandono, entre otras acciones, a fin de obtener la aprobación del Plan de Abandono. Esta acción también está dentro del ámbito de decisión de la empresa.

En este punto corresponde resaltar que la obligación de diseñar el Plan de Abandono conforme a la normativa vigente implica, necesariamente, que el titular de las actividades de hidrocarburos incorpore en el referido IGA complementario la

²⁴ Cuyo cumplimiento es verificado por la Autoridad Ambiental Competente en el marco de la evaluación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono.

²⁵ Sunstein, Cass. *Riesgo y razón*. Seguridad, Ley y Medioambiente. Traducción de José María Lebron. Katz Editores, Buenos Aires, 2006, p. 360.

totalidad de las actividades de hidrocarburos (de conformidad con lo dispuesto en el RPAAH); las instalaciones (es decir los pozos componentes, ductos, baterías, entre otros que deben retirarse o abandonarse, conforme a lo indicado por la autoridad competente²⁶); y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos. Para mayor certeza del administrado, se precisa que son las que hayan sido identificadas en las resoluciones administrativas emitidas por el OEFA²⁷, toda vez que estas tienen como finalidad última asegurar la protección ambiental. Las referidas resoluciones administrativas pueden ser, conforme a Ley, las siguientes:

Medidas administrativas dictadas por la Autoridad Supervisora:

- **Mandatos de carácter particular.** Son disposiciones exigibles al administrado con el objetivo de que este realice determinadas acciones que tengan como finalidad garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, según lo establecido en el Artículo 16-A de la Ley del SINEFA.
- **Medidas preventivas.** Pueden contener mandatos de hacer o no hacer. Se imponen únicamente cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o derivado de ellos, a la salud de las personas; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental, según lo establecido en el Artículo 22-A de la Ley del SINEFA.

Medidas administrativas dictadas por la Autoridad Decisora:

- **Medidas cautelares.** Pueden ordenar medidas cautelares genéricas o específicas, para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. Estas se dictan antes de iniciarse un procedimiento sancionador o en cualquier etapa del procedimiento, según lo establecido en el Artículo 21° de la Ley del SINEFA.
- **Medidas correctivas.** Se dictan para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, según lo establecido en el Artículo 22° de la Ley del SINEFA.
- **Resoluciones de determinación de responsabilidad administrativa,** las cuales contienen sanciones administrativas, las cuales son compatibles con las medidas correctivas que correspondan, conforme al Artículo 251° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Por lo expuesto, se propone modificar el Artículo 6° de la Tipificación de Hidrocarburos, que regula las *“Infracciones administrativas referidas a estudios ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental”* e incorporar un tipo infractor

²⁶ De conformidad con el artículo 99 del RPAAH, la determinación de qué instalaciones deben retirarse y abandonarse está a cargo de PERUPETRO S.A., en coordinación con el Titular de las Actividades de Hidrocarburos. Además, en la evaluación a cargo de la Autoridad Ambiental Competente, esta considera el cierre de pozos, abandonos técnicos y otros aspectos relacionados según informe de PERUPETRO S.A.

²⁷ **Resoluciones Administrativas de la Autoridad Supervisora:** mandatos de carácter particular (artículo 16-A de la Ley del SINEFA), medidas preventivas (artículo 22-A de la Ley del SINEFA).
Resoluciones Administrativas de la Autoridad Decisora: medidas cautelares (artículo 21 de la Ley del SINEFA) y correctivas (artículo 22 de la Ley del SINEFA), restauración, rehabilitación, reparación, compensación y de recuperación del Patrimonio Natural de la Nación (artículo 23 de la Ley del SINEFA), resoluciones de determinación de responsabilidad administrativa en ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA (Literal c) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley del Sinefa).

que regule el incumplimiento la obligación contenida en el Artículo 27° de la LGA, la cual se complementa con la regulación establecida en el RPAAH.

En consecuencia, se propone como medida inmediata e idónea la modificación del Artículo 6° de la Tipificación de Hidrocarburos, a fin de incorporar el respectivo tipo infractor: ***No incorporar la totalidad de actividades, instalaciones y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos identificadas en resoluciones administrativas emitidas por el OEFA, en el marco del procedimiento de evaluación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono, conforme a la normativa vigente sobre la materia.***

- **Sobre el nivel de gravedad**

El Artículo 19° de la Ley del SINEFA establece que las infracciones y sanciones se clasifican como leves, graves y muy graves en atención a 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.

En ese sentido, la infracción propuesta se configura como muy grave, dado que si el titular de las actividades de hidrocarburos incurre en la conducta tipificada, este omite realizar las acciones necesarias para evitar que subsistan impactos ambientales negativos generados por la actividad; con lo cual no se logrará una efectiva remediación de aquellas zonas en las que se han producido daños al ambiente e incluso a la salud de las personas.

Por lo tanto, dada la potencialidad y certeza de los impactos en un escenario de terminación de la actividad de riesgo, el marco legal exigible, el aseguramiento de la eficacia de las medidas dictadas por el OEFA y el dotar de un desincentivo al incumplimiento es que se ha determinado que la conducta sea calificada como muy grave.

- **Sobre el Tope Máximo**

De acuerdo al **principio de razonabilidad** reconocido en el Numeral 3° del Artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción; con lo cual, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción.

En ese sentido, con el objetivo de poder estimar el tope máximo del tipo infractor propuesto, se ha tomado en cuenta un escenario hipotético en el cual el administrado ***no incorpora la totalidad de actividades, instalaciones y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos identificadas en resoluciones administrativas emitidas por el OEFA, en el marco del procedimiento de evaluación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono, conforme a la normativa vigente sobre la materia.***

Al respecto, para la determinación del tope de la multa, se ha tomado como referencia la *“Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los*

factores para la graduación de sanciones²⁸ (en adelante, **Metodología para el cálculo de multas**), la cual define la multa como la división del beneficio ilícito obtenido por el administrado al incumplir la norma (B) entre la probabilidad de detección (p), multiplicado por un factor (F) referido a los factores para la graduación de sanciones.

En ese sentido, en aquellos casos en los cuales no existe información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño), la multa se determina considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y luego se aplicarán los factores para la graduación de sanciones, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

$$\text{Sanción} = (B/p)*F$$

Donde:

B = Beneficio ilícito

p = Probabilidad de detección

F = Suma de factores agravantes y atenuantes (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

Asimismo, la metodología para el cálculo de multas precisa que cuando se encuentre disponible información relevante para valorizar el daño real probado²⁹, se incluirá dicha valoración en la multa base y, además, se aplicarán los factores atenuantes y agravantes, excluyendo el factor f1, puesto que se relaciona directamente con la caracterización del daño ambiental. En ese caso, el cálculo de la multa se efectúa siguiendo la siguiente fórmula:

$$\text{Sanción} = (B+\alpha D/p)*F$$

Donde:

B = Beneficio ilícito

α =Proporción de daño estimado (25%)³⁰

D= Valor estimado del daño

p = Probabilidad de detección

F* = Suma de factores agravantes y atenuantes sin los valores del factor f1 (1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

Respecto al **beneficio ilícito**, se considera la ganancia obtenida o que espera obtener el infractor al no cumplir una obligación ambiental fiscalizable, es decir, es lo que percibe, percibiría o pensaba percibir el administrado cometiendo la infracción, así como lo que ahorra, ahorraría o pensaba ahorrar cometiendo la infracción. En el presente análisis, la determinación del beneficio ilícito se realiza a través de la estimación de los costos evitados por (i) *“no incorporar en el plan de*

²⁸ Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD y modificada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

²⁹ El valor del daño ambiental se estima a partir del Valor Económico Total (VET), que es la suma del valor de uso y el valor de no uso del ambiente impactado. Dependiendo del tipo de bien y/o servicio ambiental afectado, existen diversas metodologías para su valoración.

³⁰ Según la metodología para la estimación de multas del OEFA, en caso que se incluya el dictado de medidas correctivas, previstas en el Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la multa base será conformada por el beneficio ilícito, una proporción (α) del daño ambiental (D) y la probabilidad de detección.

abandono la totalidad de las actividades, instalaciones y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos identificadas en las resoluciones administrativas del OEFA, conforme a la normativa vigente sobre la materia, y (ii) elaborar un plan de abandono que no incorpore la totalidad de las actividades identificadas”

Los puntos (i) y (ii) indicados en el párrafo precedente se incluyen en atención a que la solicitud de aprobación del plan de abandono debe incluir el costo de elaboración de un plan que contemple la totalidad de actividad identificadas, así como su ejecución, conforme a la normativa vigente previamente referenciada.

En ese sentido, para estimar el costo de elaboración de un plan que contemple la totalidad de actividades identificadas, se tomó como referencia el costo para la modificación de un plan de abandono parcial, estimado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA en la Resolución Directoral 134-2012-OEFA/DFSAI³¹.

Respecto del costo relacionado con la incorporación en el plan de abandono de la totalidad de actividades e instalaciones, se ha tomado como referencia el costo promedio de los presupuestos relacionados con la ejecución de siete (7) planes de abandono correspondientes a cinco (5) empresas del subsector hidrocarburos³². A continuación, se presenta el detalle de los planes de abandono revisados:

Cuadro N° 1: Planes de Abandono analizados

Empresa	Unidad Fiscalizable	Plan de Abandono
CNPC - China National Petroleum Corporation	Lote 58	Plan de Abandono del Campamento Base La Peruanita, Lote 58
Pluspetrol Norte S.A.	Lote 1-AB	Plan de Abandono de Pasivos Ambientales - Dos (2) Pozos exploratorios inactivos y Dos (2) Botaderos de Residuos Sólidos en el Lote 1-AB
	Lote 8	Plan de Abandono de Pasivos Ambientales - Seis (6) Pozos ATA en el Lote 8
	Lote 1-AB	Plan de Abandono del Lote 1 - AB
Pluspetrol Lote 56 S.A antes (PLUSPETROL E&P S.A)	Lote 102	Plan de Abandono del Lote 102
Hunt Oil Exploration and Production Company of Perú L.L.C	Lote 76	Plan de Abandono del Lote 76
Repsol Exploración Perú Sucursal del Perú	Lote 57	Plan de Abandono de las Locaciones de Mapi LX y Mashira GX en el Lote 57

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MINEM)
Elaboración. SMER

³¹ Se tomó como referencia el costo relacionado a la modificación de un plan de abandono parcial, determinado en la Resolución Directoral N° 134-2012-OEFA/DFSAI estimado en el marco de la sanción impuesta a la empresa Perú LNG, por el incumplimiento de los compromisos asumidos en el Plan de Abandono Parcial aprobado por Resolución Directoral N° 475-2009- MEM/AAE. Los costos de dicho plan corresponden a personal (especialistas y técnicos) y otros costos asociados (seguros, alimentación, transporte, estadía, material de campo, alquiler de material fotográfico y preparación de informe), imprevistos (10%), administración (13%) y utilidades (20%).

³² Los costos fueron tomados del acápite presupuestal considerado en los Planes de Abandono presentados al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) para su aprobación. Asimismo, los costos consignados en los planes analizados fueron presentados en diferentes fechas y los costos expresados en dólares americanos (USD); por ello, los costos fueron actualizados considerando el consumer price index (CPI) publicado por el United States Department of Labor y convertidos a moneda nacional tomando como referencia el tipo de cambio promedio de los últimos 12 meses, publicado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Considerando los criterios descritos anteriormente, a continuación se muestra el detalle del cálculo del beneficio ilícito.

Cuadro N° 2: Detalle del cálculo del beneficio ilícito

Cálculo de beneficio ilícito	
Descripción	Valor
1.- Costo asociado a la elaboración de un plan de abandono que incorpore la totalidad de actividades	
Costo evitado de elaboración de un Plan de Abandono que no incorpore las totalidad de actividades, instalaciones y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos identificadas en resoluciones administrativas emitidas por el OEFA.	S/.60,147
Período de actualización (Mayo 2010 - Marzo 2020) (*)	1.32
Beneficio ilícito 1	S/.79,475
2.- Costo asociado a la no incorporación en el plan de abandono, para su aprobación, la totalidad de las actividades, instalaciones y medidas identificados en las resoluciones administrativas emitidas por el OEFA	
Beneficio ilícito 2 (USD)	\$5,461,489
Tipo de cambio (12 últimos meses) (**)	3.36
Beneficio ilícito 2 (S/.)	S/.18,336,003
Beneficio ilícito total (1+2)	S/.18,415,478
Unidad Impositiva Tributaria al año 2020	4,300
Beneficio ilícito (UIT)	4,283 UIT

(*) Se tomó como referencia el índice de precios al consumidor (IPC) publicado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

(**) Tipo de cambio interbancario promedio (S/ por US\$). Fuente BCRP
Elaboración: SMER

Respecto al **daño ambiental**, la metodología para el cálculo de multas señala que en aquellos casos en los que se cuente con información suficiente para valorizar el daño ambiental real, este componente será incorporado en la multa base, en caso contrario este componente se estimará a través de la aplicación del factor *f1: Gravedad del daño al ambiente*. En ese sentido, a continuación, se realizará la estimación del daño ambiental a través de la evaluación de ambos escenarios.

a.- En caso exista información suficiente para la valorización del daño real

i) Valoración Económica

Uno de los principales problemas para determinar el valor económico de los impactos ocasionados al medio ambiente radica en que la mayor parte de los bienes y servicios ambientales carecen de mercados establecidos. En este contexto, las decisiones de los agentes económicos no consideran los costos ambientales derivados de sus operaciones, por ende el bienestar social no es el máximo posible³³.

Es así que una adecuada preservación de la biodiversidad y de los recursos naturales resulta fundamental para el bienestar de la sociedad y su desarrollo

³³ Labandeira, X.; León, C. y Vásquez, M.X. (2007) Economía Ambiental. Madrid: Pearson Education S.A.

económico, por lo que es necesario contar con políticas públicas que permitan la conservación y restauración de estos recursos³⁴.

En ese contexto, la valoración económica sirve como un herramienta que permite cuantificar, en términos monetarios, el valor de los bienes y servicios ecosistémicos, independientemente si cuentan con un precio o un mercado, con el objetivo que los agentes internalicen los costos asociados a los impactos generados³⁵, a través de la imposición de sanciones.

ii) Métodos de Valoración económica

Al respecto, existen varios métodos de valoración económica desarrollados con el objeto de cuantificar de forma parcial o integral el valor económico de un bien o servicio ecosistémico. La elección del método de valoración depende generalmente del objetivo de la valoración, la información disponible, el bien o servicio ecosistémico, el tipo de valor económico, los recursos financieros, el tiempo, entre otros. Los principales métodos se describen a continuación en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Métodos de valoración económica

Método de Valoración	Tipo de método
<p><u>Métodos basados en valores de mercado:</u> Brinda información sobre la importancia de los servicios ecosistémicos a partir de la información disponible del mercado.</p>	- Método de precios de mercado
<p><u>Métodos basados en preferencias reveladas:</u> Permite analizar cómo revelan las personas la importancia (valoración) que le dan a un bien o servicio ecosistémicos mediante el estudio de su comportamiento en los mercados reales de bienes con los que están relacionados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Método de cambios en la productividad - Método de costos de viaje - Método de precios hedónicos - Método de costos evitados
<p><u>Métodos basados en preferencias declaradas:</u> Se justifican cuando no se dispone de información de mercado para valorar económicamente los bienes y servicios ecosistémicos. En estas circunstancias la información se obtiene directamente de los individuos a través de encuestas, que plantean mercados hipotéticos. A través de estos escenarios se busca identificar las preferencias de los individuos.</p>	- Método de valoración contingente
<p><u>Otros enfoques de valoración económica:</u> Consiste en extrapolar valores o funciones estimadas por otros estudios realizados en base a alguna metodología de valoración económica.</p>	- Transferencia de beneficios

Fuente: Manual de Valoración Económica del Patrimonio Natural - Minam.

³⁴ Pagiola, S. (2008). 'How Useful is Ecosystem Valuation?' Conference Paper. Economics and Conservation in the Tropics: A Strategic Dialogue.

³⁵ Estos impactos ambientales generados al medio ambiente se denominan externalidades negativas, los cuales constituyen un tipo de falla de mercado que impide una eficiente asignación de los recursos, generando una pérdida de bienestar para la sociedad.

En el presente análisis, se aplica la transferencia de beneficios, la cual es una técnica que utiliza valores o funciones estimadas de otros estudios de valoración económica para poder extrapolarlos al lugar en el cual se requiere realizar la valoración económica. Asimismo, la precisión en las estimaciones depende directamente de la rigurosidad en la aplicación del método de valoración y de los ajustes aplicados.

Al respecto, se denomina “*study site*” al lugar donde se realizó el estudio primario, mientras que el lugar de aplicación de política se denomina “*policy site*”. Esta técnica permite estimar valores cuando no se cuenta con un estudio especialmente realizado para lugar de análisis, en ese sentido los valores derivados de esta técnica constituyen una aproximación valiosa para los tomadores de decisiones acerca de los impactos negativos generados al medio ambiente.

Dicho valor se calcula de la siguiente manera³⁶:

$$V_t^T = V_o^F \left(\frac{PIBp_o^T}{PIBp_o^F} \right) * \left(\frac{IPC_t}{IPC_o} \right) * E_t$$

- V_t^T : Valor de los bienes o servicios ambientales en moneda local para el lugar de aplicación de la transferencia de valores (*policy site*) en la fecha “t=1”.
- V_o^F : Valor de los bienes o servicios ambientales en el lugar de aplicación del estudio (*study site*) en el periodo en el que se realizó el estudio fuente (t=0), en la moneda que se utilizó para valorar los bienes y/o servicios ambientales.
- $PBIp_o^T$: Ingreso per - cápita ajustado por la paridad del poder de compra para el *policy site* en el periodo en que se realizó el estudio.
- $PBIp_o^F$: Ingreso per - cápita ajustado por la paridad del poder de compra para el *study site* en el periodo en el que se realizó el estudio fuente denominado en la moneda que se utilizó para valorar los bienes y/o servicios ambientales.
- IPC_t : Índice de Precios al Consumidor para el período “t=1” en la moneda que se utilizó para valorar los bienes y/o servicios ecosistémicos.
- IPC_o : Índice de Precios al consumidor para el período de realización del estudio fuente (t=0) en la moneda que se utilizó para valorar los bienes y/o servicios ambientales.
- E_t : Tipo de cambio en el período “t=1” entre la moneda local y la divisa que se utilizó para valorar los bienes y/o servicios ambientales en el estudio fuente.
- e : Elasticidad ingreso de la demanda

En el presente análisis, se ha tomado como referencia el valor estimado a partir del estudio realizado por Casey (2008)³⁷, el cual estima una disposición a aceptar

³⁶ Véase Organismo supervisor de la inversión en energía OSINERG. Oficina de Estudios Económicos. Documento de Trabajo N° 20. Lima, Mayo de 2006, p. 54.

³⁷ Casey, J.; Kahn J. and Rivas, A. (2008). Willingness to accept compensation for the environmental risks of oil transport on the Amazon: A choice modeling experiment. Ecological Economics.

(DAA) ascendente a 179 BRL (reales brasileños) por el impacto negativo generado a causa de derrames de petróleo por familia al mes³⁸. Asimismo, para la aplicación de la fórmula de transferencia de beneficios se consideraron los niveles de PBI per cápita a paridad de poder adquisitivo, el índice de precios al consumidor y el tipo de cambio tanto para Brasil como Perú. A continuación, se presenta el detalle de la estimación del daño a partir de la información señalada.

Cuadro N° 4: Valor económico del daño ambiental

Cálculo del daño	
DAA Study Site (familia-mes-BRA) - Octubre 2000 (i)	-R\$179
DAA Policy Site (familia - mes - PER) - Marzo 2020	-S/.189
Tasa de descuento mensual (ii)	0.84%
Período (iii)	120
DAA - Pérdida de la calidad ambiental por un derrame de petróleo (familia)	S/.14,287
Número de familias (iv)	15315
Valoración Total del Daño Ambiental	S/.218,802,158
α : Proporción del daño ambiental en la multa (%) (v)	25%
α D : Proporción del daño ambiental en la multa (S/.)	S/.54,700,539
UIT - 2020	4300
Daño ambiental (UIT)	12,721 UIT

(i) Casey, J.; Kahn J. and Rivas, A. (2008). Willingness to accept compensation for the environmental risks of oil transport on the Amazon: A choice modeling experiment. Ecological Economics.

(ii) Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC) para la Industria de Hidrocarburos Líquidos - OSINERGMIN.

(iii) Se ha considerado el periodo de biodegradación del petróleo

(iv) Se tomó como referencia el número de familias que se encuentran en el área de influencia (a nivel distrital) correspondiente al proyecto con mayor población de los 7 planes de abandono revisados anteriormente. La fuente del número de familias por distrito corresponde al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

(v) Se ha considerado que para la imposición de sanciones la no incorporación en el plan de abandono de la totalidad de las actividades, instalaciones y medidas identificados en las resoluciones administrativas emitidas por el OEFA, no impide la imposición de medidas correctivas, por lo tanto conforme a la metodología de sanciones aprobada por el OEFA se incorpora en la multa una proporción del daño ambiental.

Por lo expuesto, de acuerdo al proceso de valoración económica por transferencia de beneficios aplicada en el escenario del tipo infractor propuesto, el valor del daño ambiental asciende a **12,721 UIT**.

b.- En caso no exista información suficiente para la valorización del daño real

Para la determinación del daño ambiental, mediante la aplicación del factor *f1: Gravedad del daño al ambiente*, se tomó como referencia la información descrita en los planes de abandono revisados. En ese sentido, se pudo evidenciar que el incumplimiento derivado de la no incorporación de la totalidad de actividades, instalaciones y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos identificados puede implicar que subsistan afectaciones reales al medio ambiente.

Al respecto, considerando que en el presente caso se desea conocer el tope de sanción que debería corresponder al incumplimiento de la obligación descrita anteriormente, se ha podido corroborar que según la información analizada existen casos en los cuales se evidencia una afectación máxima de cinco

³⁸ Este escenario corresponde a un pequeño derrame de petróleo que ocurre cada 5 años.

componentes (f1_1.1), impacto total respecto del grado de incidencia en la calidad del ambiente (f1_1.2), afectación más allá del área de influencia directa del proyecto (f1_1.3), tiempo de recuperación del componente ambiental en un plazo mayor de tres años (f1_1.4), así como un posible afectación en áreas naturales protegidas (f1_1.5) y comunidades nativas o campesinas (f1_1.6), por lo tanto en la aplicación del factor f1 le corresponde un factor total de 564%.

Cuadro N° 5: Factores Atenuantes y Agravantes

Factores Atenuantes y Agravantes	
Factores	Calificación
1.1 Daño involucra uno o más componentes ambientales (Agua, suelo, aire, flora y fauna)	150%
1.2 Grado de incidencia en la calidad del ambiente	72%
1.3 Según extensión geográfica	60%
1.4 Sobre reversibilidad/recuperabilidad	72%
1.5 Afectación sobre recursos naturales, área natural protegida o zona de amortiguamiento	120%
1.6 Afectación a comunidades nativas o campesinas	90%
1.7 Afectación a la salud de las personas	0%
Total: f1. Gravedad del daño al ambiente	564%

Elaboración: SMER

Respecto a los **demás factores agravantes y atenuantes**, se ha considerado los factores que la metodología para el cálculo de multas incluye con el objetivo de poder recoger elementos que pudieran generar como resultado de no incorporar en el plan de abandono, para su aprobación, la totalidad de las actividades, instalaciones y medidas identificadas en las resoluciones administrativas emitidas por el OEFA (que impliquen impactos ambientales negativos), conforme a la normativa vigente sobre la materia. Con lo cual, el incumplimiento de dicha obligación puede implicar que subsistan afectaciones reales al medio ambiente.

Con relación al factor *f2: Perjuicio económico causado*, referido al nivel de pobreza de la zona en el cual ocurre la infracción, la puntuación de los planes revisados corresponden a departamentos (Cusco, Loreto, Callao y Piura) cuya incidencia en pobreza se encuentran entre 45% a 49%. Sin embargo, de la información que brinda el mapa de sedimentos de hidrocarburos con potencial de exploración, se puede ver que las principales cuencas sedimentarias se ubican principalmente en las zonas de la región selva, cuya incidencia en pobreza es mayor a 70%, por lo tanto le corresponde un factor agravante de 60%.

En lo referido al factor *f3: Aspectos ambientales o fuentes de contaminación*, de la información analizada se ha encontrado casos en los cuales la afectación involucra 4 aspectos ambientales o fuentes de contaminación, por lo tanto le corresponde un agravante de 24%. El resumen de los factores descritos anteriormente se presenta a continuación en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 6: Factores Atenuantes y Agravantes

Factores	Calificación
f2. Perjuicio económico causado	60%
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	24%
f4. Repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción	-
f5. Subsanación voluntaria de conducta infractora	-
f6. Adopción de medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	-
(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	84%

Elaboración: SMER

Respecto a la **probabilidad de detección del incumplimiento**, se ha considerado que este tipo de incumplimientos es posible de conocer con anterioridad a las acciones de supervisión llevadas a cabo por la autoridad, debido a que existe la obligatoriedad por parte del administrado de diseñar y aplicar el plan de abandono a fin de garantizar que no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo al cierre o término de actividades o instalaciones; en ese sentido, el valor de la probabilidad de detección es de 1. A continuación se muestra un resumen de la estimación del tope de sanción considerando los dos escenarios anteriormente descritos.

Cuadro N° 7: Cuadro comparativo de la estimación de la sanción tope

Componentes	Existe información para la estimación del daño (escenario 1)	No existe información para la estimación del daño (escenario 2)
Beneficio Ilícito (B) + Proporción de daño (α D)	17,004 UIT ⁽¹⁾	4,283 UIT ⁽²⁾
Probabilidad de detección (p)	1	1
Factores agravantes y atenuantes $F=(1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)$	184% ⁽³⁾	748% ⁽⁴⁾
Valor del tope de sanción (B/p)*(F)	31,287 UIT	32,034 UIT
Tope final de sanción ⁽⁵⁾	30,000 UIT	30,000 UIT

(1) Beneficio ilícito más la proporción del daño real estimado para el escenario 1, bajo el supuesto que existe información para la estimación del daño real.

(2) Beneficio ilícito estimado para el escenario 2, bajo el supuesto en el que no existe información para la valoración económica del daño real.

(3) En el escenario 1 se realizó la estimación del daño real a través de la valoración económica del mismo por lo que en los factores agravantes y atenuantes no se ha considerado la aplicación del factor f1, conforme a la metodología para la estimación de sanciones aprobada por el OEFA.

(4) Para el escenario 2, se realizó la estimación del daño real a través de la aplicación de los factores atenuantes y agravantes, conforme a la metodología para la estimación de sanciones aprobada por el OEFA.

(5) Tope final de la sanción: De acuerdo con la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, modificada por la Ley N° 30011, la sanción no debe exceder las 30 000 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

De lo expuesto en el Cuadro N° 4, cabe resaltar que el tope máximo obtenido es el mismo en ambos escenarios, e incluso excede el monto que establece el artículo 136° de la LGA.

Finalmente, en atención a los cálculos efectuados, considerando los impactos reales que se pueden generar y de acuerdo a la metodología del cálculo de multas,

y dentro del marco de lo establecido en el artículo 136° de la LGA, la estimación del tope máximo de la sanción para el tipo infractor propuesto asciende a **treinta mil (30 000) UIT**, como se verifica en el Cuadro N° 4.

En atención a lo sustentado, se propone como medida inmediata e idónea la modificación del artículo 6° de la Resolución del Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo ámbito de competencia del OEFA, quedando redactado en los siguientes términos:

“Artículo 6.- Infracciones administrativas referidas a estudios ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental

Constituyen infracciones administrativas referidas a estudios ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental:

(...)

g) “No incorporar la totalidad de actividades, instalaciones y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos identificadas en resoluciones administrativas emitidas por el OEFA, en el marco del procedimiento de evaluación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono, conforme a la normativa vigente sobre la materia” Esta conducta será considerada una infracción muy grave y sancionada con una multa de hasta treinta mil (30 000) Unidades Impositivas Tributarias.”

Asimismo, se propone la modificación del Apartado 4 del “Cuadro de tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable al subsector hidrocarburos” que como Anexo forma parte de la Resolución del Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD que aprueba la “Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo ámbito de competencia del OEFA”, quedando redactado en los siguientes términos:

“Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aplicable a las Actividades de Hidrocarburos					
Supuesto del Hecho del Tipo Infractor		Base Legal referencial	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción no monetaria	Sanción monetaria
Infracción	Subtipo Infractor				
(...)					
4	Obligaciones referidas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental				
(...)					
4.7	“No incorporar la totalidad de actividades, instalaciones y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos identificadas en resoluciones administrativas emitidas por el OEFA, en el marco del procedimiento de evaluación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono, conforme a la normativa vigente sobre la materia.”	Artículos 27° y 136° de la Ley General del Ambiente. Artículos 98°, 99°, 100°, 100-A, del Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos.	Muy Grave		Hasta 30 000 UIT”

Finalmente corresponde resaltar que la propuesta de modificación se encuentra dentro del tope máximo de treinta mil (30 000) UIT que contempla el Artículo 136° de la Ley General del Ambiente.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

II.1 Identificación de impactos de la fórmula normativa

La fórmula normativa contiene impactos positivos, al llenar de contenido la ausencia de un instrumento regulatorio que permita disuadir el incumplimiento de la obligación de todo titular de actividades de hidrocarburos vinculada al Plan de Abandono. Ello genera un impacto positivo en el ambiente, al disuadir conductas cuya comisión puede repercutir directamente en la ausencia de acciones de remediación, descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y/u otras que sean necesarias de acuerdo a las características del área, para el abandono de la actividad de hidrocarburos a cargo de su titular.

Además, la descripción de la conducta infractora, que incluye acciones directamente imputables al titular de la actividad de hidrocarburos, otorga certeza y seguridad jurídica al administrado, al vincularse con las actividades, instalaciones y medidas vinculadas a impactos ambientales negativos que ya hayan sido identificadas en resoluciones administrativas emitidas por el OEFA, en el marco del procedimiento de evaluación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono, conforme a la normativa vigente sobre la materia.

Por ello, la modificación normativa propuesta es óptima en términos de proporcionalidad entre los impactos potenciales y reales generados al medio ambiente y la sanción propuesta.

II.2 Calificación de la fórmula normativa

Luego de identificar los impactos de la fórmula normativa, se ha definido un criterio de evaluación para compararla con la opción de no realizar ninguna modificación, es decir, la alternativa "*status quo*". Al respecto, la evaluación fue realizada tomando como referencia los criterios establecidos por la OECD³⁹ para evaluar el nivel de desarrollo del cumplimiento normativo.

La evaluación consistió en calificar la medida en que la alternativa cumple con el criterio analizado. El signo negativo (-) indica que esa alternativa no cumple con el criterio, y el grado en que no lo hace varía entre -1 a -3. Del mismo modo, el signo positivo (+) indica que esa alternativa cumple con el criterio, y su idoneidad se indica con un puntaje que varía entre 1 y 3.

Se analizó el criterio 10 (*Compliance promotion*) y se brindó un puntaje de +3 a la fórmula normativa, ya que se ha evidenciado que el rango de sanción propuesto es razonable y proporcional con los impactos que se podrían generar como resultado de de no contar con un instrumento regulatorio que permita disuadir adecuadamente este tipo de incumplimientos.

³⁹ OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>.

Considerando el análisis de este criterio, se observa que los costos y beneficios asociados a la propuesta normativa generan un impacto positivo mayor que la opción por no realizar ninguna modificación.

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

Con la aprobación de la modificación del Artículo 6° de la Resolución del Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD que aprueba la “Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA”, y del Apartado 4 del “Cuadro de tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable al subsector hidrocarburos” que como Anexo forma parte de la misma Resolución, se contará con un tipo infractor para disuadir el incumplimiento de la obligación contenida en el Artículos 27° de la Ley General del Ambiente, detallada en el sector hidrocarburos en los Artículos 98°, 99°, 100°, 100-A, del Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, estableciéndose como tope máximo de sanción una multa cuyo monto máximo es conforme a lo previsto en el Artículo 136° de la Ley General del Ambiente.



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 08174601"



08174601