

MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL REPORTE DE EMERGENCIAS AMBIENTALES DE LAS ACTIVIDADES BAJO EL ÁMBITO DE COMPETENCIA DEL OEFA

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 Ambiente, se crea 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 ambiental.

Las funciones del OEFA se encuentran establecidas en la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**), en la cual se otorga al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema, que 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 eficiente.

Entre las funciones incluidas en el desarrollo de la fiscalización ambiental sobre las actividades a cargo de los administrados bajo su ámbito de competencia, el OEFA cuenta con la función supervisora. Según el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, esta función –que forma parte del ejercicio de la fiscalización ambiental– incluye la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados, las cuales están establecidas en la normativa ambiental, los instrumentos de gestión ambiental, entre otras fuentes.

Para desarrollar el alcance de las acciones de supervisión a fin de lograr la finalidad referida, entre las funciones atribuidas al OEFA como ente rector se encuentra la función normativa. De acuerdo a lo previsto en el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, esta función incluye 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 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.

En ejercicio de la función normativa, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD, se aprobó el *Reglamento del reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA* (en adelante, **el Reglamento del reporte de emergencias**), que tiene por objeto regular el reporte de las emergencias ambientales presentadas en las actividades cuya fiscalización ambiental se encuentra a cargo de la mencionada entidad. Para lo cual, se estableció un procedimiento, que incluye la presentación del *reporte preliminar dentro de las*



veinticuatro (24)¹ horas de ocurrido el evento, y del *reporte final* en un plazo de diez (10)² días hábiles de ocurrida la emergencia ambiental³, siendo estos, plazos máximos.

Durante el período de aplicación del **Reglamento del reporte de emergencias**, se ha generado información sobre el comportamiento de los administrados, titulares de actividades sujetas a fiscalización ambiental dentro del ámbito de competencia del OEFA. En atención a la importancia del reporte de emergencias ambientales, se evaluó si los administrados están realizando los reportes de emergencias de manera oportuna, y si los plazos otorgados resultan eficientes para asegurar que la autoridad cuente con la información requerida para asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo de los administrados y coadyuvar a una efectiva gestión ambiental. Producto de este análisis, se advirtió la necesidad de formular modificaciones al referido cuerpo normativo para asegurar el logro del objetivo de la regulación.

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 022-2019-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de julio de 2019, se dispuso la publicación del proyecto normativo en el Portal Institucional del OEFA con la finalidad de recibir los respectivos comentarios, sugerencias y observaciones de las personas y entidades interesadas por un periodo de diez (10) días hábiles contado a partir de la publicación de la citada resolución. Concluido el plazo, se sistematizaron los aportes recibidos para el planteamiento de la normativa a aprobar.



I.2 Descripción del problema y planteamiento de la propuesta

En el período comprendido entre enero de 2018 y junio de 2019, se ha recibido un total de doscientos doce (212) reportes de emergencias ambientales, de los cuales el 56% (118) pertenecen al subsector hidrocarburos, mientras que un 29% (61) al subsector minero. El detalle sobre las emergencias ambientales reportadas por sector puede observarse en el siguiente gráfico:



1. Reglamento del reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD

"Artículo 5.- Plazos

Los plazos para reportar las emergencias ambientales son los siguientes:

- a) El administrado deberá reportar dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental, empleando el Formato 1: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal a) del Artículo 7 del presente Reglamento.
- (...)



2. Reglamento del reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD

"Artículo 5.- Plazos

Los plazos para reportar las emergencias ambientales son los siguientes:

- b) El administrado deberá presentar el reporte final dentro de los diez (10) días hábiles de ocurrida la emergencia ambiental, utilizando el Formato 2: Reporte Final de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal b) del Artículo 7 del presente Reglamento."



3. Reglamento del reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD

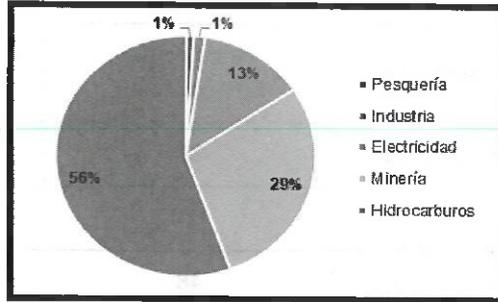
"Artículo 3.- Definición de emergencia ambiental

Entiéndase por emergencia ambiental al evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incidan en la actividad del administrado y que generen o puedan generar deterioro al ambiente, que debe ser reportado por este al OEFA.

De modo enunciativo, los supuestos de emergencias ambientales que deben reportarse son los siguientes: incendios; explosiones; inundaciones; derrames y/o fugas de hidrocarburos en general; vertimientos de relaves, sustancias tóxicas o peligrosas; vertimientos extraordinarios de aguas de producción o residuales; entre otros."



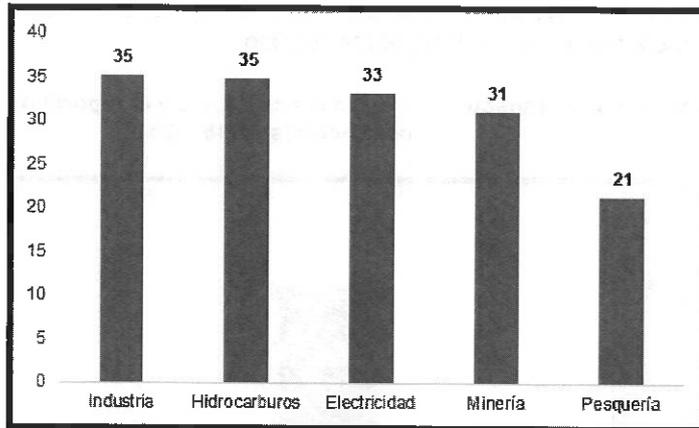
Gráfico N° 1: Porcentaje de emergencias reportadas por subsector, 2018 y 2019*



* Información hasta junio
Fuente: Direcciones de Supervisión - OEFA

Del análisis de la información sobre la hora en las que el administrado remite el Reporte Preliminar de la emergencia al OEFA se observa que, en promedio, las empresas realizan el reporte treinta y tres (33) horas después de ocurrido el evento. En el caso de los subsectores industria e hidrocarburos, el reporte se realiza -en promedio- treinta y cinco (35) horas después de ocurrido el evento; en el otro extremo, en el caso del subsector pesquería el reporte se realiza -en promedio- veintiún (21) horas después de ocurrido el evento. Lo señalado se observa en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 2: Horas promedio en las que se presenta el Reporte Preliminar a OEFA por subsector, 2018 y 2019*



* Información hasta junio de 2019
Fuente: Direcciones de Supervisión - OEFA

En particular, se identificó que el 60% de emergencias fueron reportadas entre 12 y 24 horas después de la ocurrencia del evento. Por otro lado, un 13% de las emergencias fueron reportadas en menos de 12 horas después de la ocurrencia del evento. Además, un 23% de las emergencias fueron reportadas entre 24 y 48 horas después de la ocurrencia del evento, como se consigna en el siguiente cuadro:

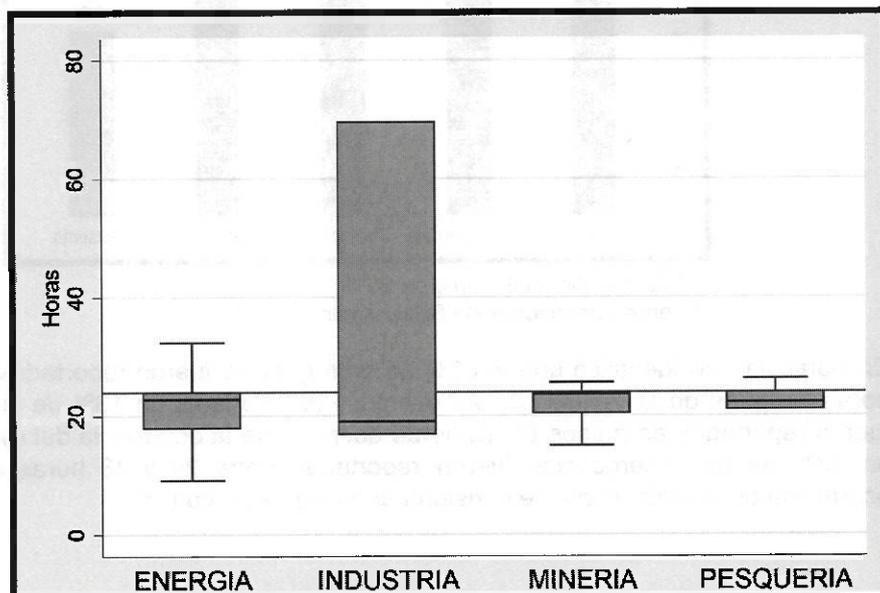
Cuadro N° 1: Horas transcurridas entre la ocurrencia y el reporte de la emergencia a OEFA, 2018 y 2019*

Horas transcurridas	Número de Emergencias	Porcentaje (%) del total
Menos de 12 horas	27	12.74%
Entre 12 y 24 horas	127	59.90%
Entre 24 y 48 horas	48	22.64%
Entre 48 y 72 horas	4	1.89%
Más de 72 horas	6	2.83%
Total	212	100%

* Información procesada hasta junio de 2019
Fuente: Direcciones de Supervisión - OEFA

Por otro lado, considerando que se encontraron valores atípicos, también se analizó la mediana de las horas que transcurrieron entre la ocurrencia del evento y el reporte al OEFA, de la cual se observa que este estadístico no varía significativamente entre los diferentes sectores (siendo de aproximadamente 20 horas). Además, considerando que la mediana se refiere al 50% de las observaciones, se observa que la mayoría de emergencias se reportan dentro del plazo límite de 24 horas (línea roja), lo cual se muestra a continuación en el siguiente Gráfico.

Gráfico N° 3: Horas transcurridas entre la ocurrencia y el reporte de la emergencia a OEFA por sectores, 2018 y 2019*



* Información hasta junio
Fuente: Direcciones de Supervisión - OEFA

Cabe resaltar que, considerando la información del Gráfico N° 2, el promedio resulta mayor a la mediana por la presencia de valores extremos, por ejemplo, hay dos (2) casos



en el subsector hidrocarburos, en los que el reporte de la emergencia se realizó 576 y 696 horas después de ocurrido el evento.

Como se puede apreciar, la mayoría de las empresas optan por reportar la ocurrencia de una emergencia ambiental en el límite del plazo máximo otorgado. Ello evidencia que la regulación actual no cumple con el objetivo para el cual fue implementado, esto es, que el administrado reporte lo antes posible la ocurrencia de una emergencia ambiental.

Sobre ello, la Autoridad de Supervisión requiere tomar conocimiento de manera oportuna sobre la ocurrencia de una emergencia ambiental, a efectos de verificar que el administrado adopte las medidas inmediatas, como la activación del plan de contingencia o, en general, medidas inmediatas de control, contención, confinamiento para minimizar y mitigar los impactos negativos que cause o pueda causar el evento.

Como se puede apreciar, la necesidad de conocer la ocurrencia de una emergencia ambiental en el menor tiempo posible responde a los principios de orientación a riesgos y preventivo y correctivo, en atención a los cuales, las acciones de supervisión deben estar dirigidas a prevenir, evitar, detectar y/o corregir la comisión de acciones u omisiones, que podrían ser constitutivas de incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables; y, asimismo, en el ejercicio de la supervisión se toma en consideración el riesgo ambiental que pueda generar el desarrollo de la actividad del administrado, teniendo en cuenta el nivel de sus consecuencias así como la probabilidad de su ocurrencia.

En atención al problema descrito, se formula como propuesta especificar desde qué momento el administrado se encuentra obligado a reportar una emergencia ambiental; la reducción del plazo máximo para la remisión del reporte de emergencias; el alcance de la información que debe contener los reportes; así como la derogación de aquellas disposiciones que resultan repetitivas y redundantes. Para lo cual, se plantea la modificación del *Reglamento del reporte de emergencias ambientales*.

1.3 Constitucionalidad y legalidad

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 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 ambiental⁴.

En atención a dicho mandato constitucional, la Política Nacional del Ambiente⁵ prevé como objetivo específico, entre otros, el asegurar una calidad ambiental adecuada para la salud y el desarrollo integral de las personas, recuperando ambientes degradados, así como una producción limpia.

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".

Aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.

En ese orden de ideas, el Eje de Política 2, denominado *Gestión integral de la calidad ambiental*, de la Política Nacional del Ambiente, prevé como objetivos el desarrollar y consolidar mecanismos de carácter técnico, normativo, económico y financiero, para la prevención y control de los impactos ambientales negativos significativos de las actividades de origen natural y antrópico; así como lograr el control eficaz de las fuentes de contaminación y de los responsables de su generación, estableciendo instrumentos y mecanismos para la vigilancia, supervisión, evaluación y fiscalización ambiental.

Otras de las acciones adoptadas por Estado fue la creación del SINEFA, que constituye un sistema funcional que tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las personas naturales o jurídicas.⁶ Dicho sistema se encuentra integrado por el Ministerio del Ambiente, el **OEFA** y las **EFA** de alcance nacional, regional o local.

El OEFA es un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente que desempeña funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, sanción y la aplicación de incentivos en materia ambiental. Asimismo, es el Ente Rector del SINEFA y, en esta condición, desarrolla la función normativa y la función de supervisión a las EFA

La función de supervisión ambiental desarrollada por el OEFA incluye la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados, las cuales están establecidas en la normativa ambiental, los instrumentos de gestión ambiental, entre otras fuentes.

A efectos de garantizar que el OEFA disponga de información sobre el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, el Artículo 13° de la Ley del SINEFA establece que dicha entidad, en ejercicio de su función supervisora, puede establecer procedimientos para la entrega de reportes y cualquier otra información relativa al cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo de los administrados.

En esa línea, los Artículos II y VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece que toda persona está obligada a proporcionar adecuada y oportunamente a las autoridades la información que estas requieran para una efectiva gestión ambiental, la cual tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental.

Por su parte, la función normativa del OEFA incluye la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulan 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.

En ejercicio de la referida función, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD, se aprobó el **Reglamento del reporte de emergencias**, que tiene por objeto regular el reporte de las emergencias ambientales presentadas en las actividades cuya fiscalización ambiental se encuentra a cargo de la mencionada entidad.

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,



Es así que a efectos de garantizar que la Autoridad de Supervisión cuente de manera oportuna con aquella información que le permita verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados, y con ello, garantizar la prevención y control de los impactos ambientales significativos de las actividades desarrolladas por los administrados, resulta necesaria la formulación de un proyecto de modificación del **Reglamento del reporte de emergencias**, en el marco de la función normativa del **OEFA**.

1.4 Contenido de la fórmula normativa

Considerando que el evento súbito o imprevisible genera o puede generar impactos negativos en el ambiente, el **Reglamento del reporte de emergencias** establece que los administrados bajo el ámbito de competencia del OEFA deben reportar a dicha entidad la ocurrencia de emergencias ambientales, sus implicancias inmediatas y mediatas, así como la acciones adoptadas frente a ellas.

El **Reglamento del reporte de emergencias** establece que los administrados deben presentar un reporte preliminar –antes de cumplirse con la entrega del reporte final–. Dicho reporte constituye para el OEFA una fuente de información –previa a la final– necesaria para conocer sobre la ocurrencia de la emergencia ambiental, con la cual se dé inicio a las acciones de supervisión necesarias –realizadas en cumplimiento de principios y criterios contenidos en el Reglamento de Supervisión–⁷, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables.

La modificación del **Reglamento del reporte de emergencias** tiene por objeto precisar el plazo para que los titulares de las actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA informen a la referida entidad sobre la ocurrencia de emergencias ambientales, precisando que el administrado tendrá una variedad de medios para cumplir dicha información, los cuales estarán señalados en el portal institucional. Asimismo, se busca que la fórmula normativa sea la más clara posible, a fin que permita al administrado un entendimiento cabal del alcance de sus obligaciones.

A fin de atender los aspectos referidos al tiempo y modo de remisión de la información sobre las emergencias ambientales que el administrado, titular de actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, debe reportar, se plantea la modificación de los Artículos 4° y 5°, así como de la Primera Disposición Complementaria Final del **Reglamento del reporte de emergencias**. Adicionalmente, a efectos de evitar redundancias en la fórmula normativa, se ha previsto la necesidad de derogar los Artículos 7° y 8° del **Reglamento del reporte de emergencias**.

1.4.1.- Especificaciones para asegurar el cumplimiento de la obligación (Artículo 4° del Reglamento del reporte de emergencias):

Se reafirma el alcance de la obligación de remitir los reportes de emergencias ambientales, señalándose expresamente, en el Artículo 4°, que el administrado debe realizar el reporte preliminar y final de las emergencias ambientales al OEFA.

A efectos de dar a conocer al administrado los medios que el OEFA pone a su disposición para remitir dichos reportes, se ha precisado en el Numeral 4.2 del Artículo 4° que a través del Portal Institucional del OEFA (<http://www.oefa.gob.pe>), la Autoridad de Supervisión establece y mantiene actualizados los medios que puede utilizar el administrado para remitir los referidos reportes.

⁷ Tales como: orientación a riesgos, costo-eficiencia, preventivo y correctivo, integración de la información, entre otros previstos en el artículo 4 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD.

Con ello se precisa que mediante el Portal Institucional del OEFA se ponen a disposición del administrado los medios indicados en el Artículo 6° del **Reglamento del reporte de emergencias**, en cuyo Literal c) se indica que el OEFA podrá establecer otros medios para que el administrado pueda presentar los reportes de emergencias ambientales, además de los indicados en los Literales a) y b) del mencionado Artículo.

Con dicha modificación se busca especificar todos los alcances de la obligación y poner a disposición del administrado una pluralidad de medios para hacer más flexibles los mecanismos para informar sobre la ocurrencia de una emergencia ambiental.

I.4.2.- Procedimiento y plazos para informar la ocurrencia de emergencias ambientales (Artículo 5° del Reglamento del reporte de emergencias):

Con el objetivo de que la información sobre una emergencia ambiental llegue de manera oportuna al OEFA, se ha precisado los plazos en los cuales los administrados deben reportar sobre la ocurrencia de dichos eventos. Asimismo, considerando que el administrado no podría contar con toda la información que se precisa en el Formato N° 1: Reporte preliminar de emergencia ambiental (en adelante, **el Reporte Preliminar**) se ha explicitado que el administrado debe presentar la información que se disponga sobre el evento.

Es así que en el proyecto normativo se establece que la ocurrencia de la emergencia ambiental deber ser reportada al OEFA en los siguientes momentos:

a.- Reporte Preliminar:

El administrado debe comunicar al OEFA la ocurrencia de la emergencia **de manera inmediata a la toma de conocimiento hasta dentro de las doce (12) horas de ocurrencia del evento**. En dicho reporte, se debe brindar la **información disponible**, conforme al Formato N° 1: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.

Respecto a la precisión que dicho reporte se haga de manera inmediata a la toma de conocimiento; cabe precisar que, por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD, se estableció que el reporte preliminar debe efectuarse dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrido el evento, es decir, desde la ocurrencia del evento y hasta un plazo máximo. Es así que, a efectos de explicitar dicho alcance de la obligación, se ha precisado que el reporte preliminar se debe efectuar de manera **inmediata a la toma de conocimiento de la emergencia ambiental**, considerando que no siempre la toma de conocimiento coincide con el momento de su ocurrencia.

Sobre la reducción del plazo para realizar el reporte preliminar, cabe precisar que tal disposición tiene por objetivo que la autoridad de supervisión tome conocimiento de manera oportuna sobre la ocurrencia del evento, así como de las posibles causas, con el objetivo de adoptar las acciones de supervisión necesarias a fin de garantizar su adecuada atención.

Ahora bien, a fin de contrarrestar los retrasos en la presentación del reporte preliminar, en el proyecto se dispone que en la página web se indicarán los medios con los que contará el administrado para efectuar el reporte. Con ello, se busca ampliar los medios que el administrado tendrá a su disposición para informar sobre las emergencias ambientales.



Asimismo, considerando que en el momento descrito es posible que el administrado no cuente con el detalle y la certeza de la información sobre el evento, a diferencia de lo que ocurre en el reporte final, se ha precisado en la fórmula normativa que el administrado debe brindar la información que tenga disponible.

Al respecto, cabe precisar que el carácter preliminar de la información brindada sobre la ocurrencia de una emergencia ambiental en el primer reporte, así como la posibilidad de su corrección, ya se encuentra reconocido en el vigente Reglamento. Efectivamente, en el Anexo II del Reglamento del reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, Formato N° 2: Reporte Final de Emergencias Ambientales (en adelante, *el Reporte Final*), se establece que aquella información que difiera sobre la declarada en el Reporte Preliminar debe encontrarse debidamente sustentada, en atención justamente a la prontitud que debe darse aviso al OEFA.

Ahora bien, en aquellos casos en los que el administrado no pueda efectuar el Reporte Preliminar dentro de los plazos establecidos debido a factores externos que la impidan cumplir dicha obligación, tales como la ubicación de las instalaciones en zonas remotas sin medios comunicación o, aún contando con dichos medios, fallen por motivos climáticos, dichas situaciones podrán ser alegadas por los administrados como un eximente de responsabilidad, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS⁸.

Este primer reporte permitirá al OEFA iniciar de manera oportuna las acciones de supervisión que correspondan, según los criterios aplicables a la supervisión⁹, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables a cargo de los administrados.

b.- Reporte Final:

El administrado debe remitir el reporte final dentro de los diez (10) días hábiles de ocurrida la emergencia ambiental, empleando el *Formato 2: Reporte Final de Emergencias Ambientales*.

A fin de asegurar que en la supervisión se cuente con la información final, aun cuando las circunstancias del caso impidan que esta se tenga dentro del plazo indicado, en la fórmula normativa se mantiene la previsión que, de manera excepcional, el administrado, dentro del plazo antes señalado, puede solicitar a la Autoridad de Supervisión la ampliación del plazo para la presentación del Reporte Final, debiendo sustentar la solicitud de prórroga. Sobre ello, cabe precisar que el otorgamiento del referido plazo es de carácter excepcional, por lo cual su otorgamiento será evaluado en cada caso concreto.

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

"Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada."

Tales como orientación a riesgos, costo-eficiencia, preventivo y correctivo, integración de la información, entre otros previstos en el artículo 4 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD.

Lo expuesto sobre el reporte preliminar y final se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.- Oportunidad para reportar sobre la emergencia ambiental

Tipo de información	Plazo	Contenido
Reporte preliminar	De manera inmediata a la toma de conocimiento de la emergencia ambiental hasta dentro de las doce (12) horas de ocurrido el evento.	Información disponible del evento, conforme al Formato N° 1: Reporte preliminar de emergencia ambiental.
Reporte final	Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de ocurrido el evento.	Se informa sobre las causas del evento , las acciones adoptadas, así como los efectos de su ocurrencia.

Elaborado por la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria

1.4.3.- Precisiones a los formatos del Reporte Preliminar y Reporte Final de las emergencias ambientales:

Inclusión de la referencia a los nuevos sectores asumidos por el OEFA

Al respecto, cabe recordar que desde la aprobación del **Reglamento del reporte de emergencias**, el OEFA ha ido asumiendo las competencias de supervisión y fiscalización ambiental de los administrados que realizan actividades económicas en los sectores de salud; y, agricultura y riego; tales como, los titulares de infraestructuras de residuos sólidos¹⁰, Organismos Vivos Modificados (OVM)¹¹, así como agricultura y riego¹².

En atención a ello, se ha previsto la necesidad de incorporar en el rubro de "Subsector" del apartado 1. Datos del administrado del **Reporte Preliminar y Reporte Final** las siguientes opciones: "Salud (infraestructura de RRSS)", "agricultura y riego", así como "otros".

Ejecución del Plan de Contingencia / acciones inmediatas

Con la remisión del **Reporte Preliminar** se busca verificar que el administrado adopte las medidas inmediatas, como la activación del plan de contingencia o, en general, medidas inmediatas de control, contención, confinamiento para minimizar y mitigar los impactos negativos del evento.

En atención a ello, se ha incluido dentro del apartado 2. **Del evento del Reporte Preliminar** la siguiente interrogante: "**¿Se puso en marcha el Plan de Contingencia o se ejecutaron acciones inmediatas ante la emergencia?**". Asimismo, considerando que no todos los administrados supervisados por el OEFA cuentan con Planes de Contingencia, se ha adecuado la última pregunta del

¹⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 025-2018-OEFA/CD, que determina que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de fiscalización ambiental en lo que se refiere a la infraestructura de residuos sólidos, del Ministerio de Salud-MINSA es el 18 de octubre de 2018.

¹¹ Resolución de Consejo Directivo N° 011-2015-OEFA/CD, que determina competencia del OEFA en materia de Organismos Vivos Modificados (OVM).

¹² Resolución de Consejo Directivo N° 019-2019-OEFA/CD, que determina que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de fiscalización ambiental, del sector agricultura y riego, del Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA es el 04 de mayo de 2019.



apartado 2. *Del Evento del Reporte Final* a la redacción incluida en el reporte preliminar.

Los alcances de la información requerida en el Reporte Preliminar

Teniendo en cuenta que a través del Reporte Preliminar se debe brindar aquella información con la que disponga el administrado, de acuerdo a lo señalado en el Literal a) del Artículo 5° del **Reglamento del reporte de emergencias**, se ha precisado en el primer pie de página del formato de dicho reporte que el administrado debe completar la información que tenga disponible.

Precisión sobre la empresa operadora de residuos sólidos (transporte y disposición final)

A efectos de precisar qué información se debe consignar en el apartado 5 del **Reporte final**, sobre la Empresa operadora de residuos sólidos (transporte y disposición final) se ha incluido una nota 6, en la cual se precisa que debe indicarse el nombre de la empresa operadora de residuos sólidos, así como adjuntar el Manifiesto de residuos sólidos peligrosos, de corresponder, de conformidad con lo previsto en el literal h) del artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos¹³.

Características de los medios probatorios

A efectos de tener certeza respecto el momento y el lugar donde ocurrió la emergencia y de las acciones desplegadas para atender dicho evento, se ha precisado tanto en el **Reporte Preliminar y Reporte Final** que los medios probatorios deben encontrarse con fecha, hora y georeferencia WGS84.

Al respecto, cabe precisar que el Tribunal de Fiscalización Ambiental en reiteradas oportunidades, ha manifestado que la georreferenciación de las fotografías, así como su fechado tiene por finalidad verificar que el área que fue materia de hallazgo en la supervisión coincida con el área en la cual el administrado sostiene haber realizado acciones destinadas al levantamiento de observaciones de la imputación, es decir, dota de un elemento de certeza a la prueba que aporta el administrado. En ese contexto, resulta de igual importancia que las medios audiovisuales que den cuenta del evento, así como de las acciones desplegadas para atenderlo, se encuentren debidamente georreferenciadas y fechadas, a efectos de verificar que las acciones desplegadas coinciden con el lugar del evento y la oportunidad en que el administrado manifiesta haberlas ejecutado.¹⁴

Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos
Artículo 55.- Manejo integral de los residuos sólidos no municipales
(...)

De conformidad con la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el **generador**, empresa prestadora de servicios, operador y cualquier persona **que intervenga en el manejo de residuos** que genere daño al ambiente 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.

Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados a:

(...)
h) **Presentar los Manifiestos de manejo de residuos peligrosos.** (...)

Así por ejemplo, la Resolución N° 043-2017-OEFAITFA-SME del 9 de marzo de 2017, emitida por la Sala Especializada en Minería y Energía, en cuyos considerandos 64 y 65, se señala lo siguiente:

"64. Sobre el particular, la georreferenciación de las fotografías, a consideración de esta sala y en coincidencia con lo señalado por la DFSA! en la resolución apelada, permitiría a la Administración, verificar que el área que fue materia de hallazgo en la supervisión, coincida con el área en la cual el administrado, sostiene haber realizado acciones destinadas al levantamiento de observaciones de la imputación.

Finalmente, se ha precisado en el **Reporte Final** que debe encontrarse acompañado del correspondiente registro de medios audiovisuales y demás medios probatorios que muestren la secuencia de los hechos, desde el primer acercamiento al lugar de la emergencia por parte del administrado hasta las acciones de control o corrección efectuadas.

I.4.4.- Adecuación al nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA):

Mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del OEFA. De acuerdo a lo señalado en los Artículos 53°, 55° y 57° del referido reglamento, la función de supervisión del OEFA es ejercida por la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (DSEM), la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas (DSAP) y la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios (DSIS) y las Oficinas Desconcentradas, en caso de delegación.

En ese sentido, se precisó en la Primera Disposición Complementaria Final que, conforme a la actual estructura orgánica del OEFA, entiéndase que la Autoridad de Supervisión es la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (DSEM), la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas (DSAP), la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios (DSIS) y los órganos que ejerzan las facultades de supervisión por delegación.

I.4.5.- Derogación de los Artículos 7° y 8° del Reglamento de reporte de emergencias:

De la revisión de la fórmula normativa, se ha verificado la existencia de disposiciones redundantes e imprecisas, que podrían generar confusión. Dicha situación fue identificada en los Artículos 5°, 7° y 8° del **Reglamento de reporte de emergencias**, los cuales regulan básicamente el procedimiento para el reporte de una emergencia ambiental, así como los formatos empleados.

Es así que a efectos de garantizar que el **Reglamento de reporte de emergencias** sea lo más conciso y simplificado posible, que permita al administrado un entendimiento cabal del alcance de sus obligaciones se ha visto necesario derogar los Artículos 7° y 8° del mencionado Reglamento.

Al respecto, cabe precisar que el procedimiento regulado y la referencia de los formatos regulados, respectivamente, en los Artículos 7° y 8° del **Reglamento de reporte de emergencias**, fueron precisados en el Artículo 5° de dicho Reglamento.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

II.1 Identificación de Impactos de la propuesta

El reporte de emergencias ambientales constituye una herramienta importante para el tratamiento oportuno de los hechos inesperados, que genere o pueda generar impactos importantes en el medio ambiente.

65. Adicionalmente a la geo-referenciación, se debe indicar que del análisis de las fotografías presentadas por el administrado en el escrito complementario al recurso de apelación, no generan -en esta sala- certeza respecto de la fecha en las que fueron tomadas. Por lo tanto, dichos medios probatorios no permiten acreditar el cumplimiento del compromiso ambiental señalado en el numeral 49 de la presente resolución en la zona supervisada. "

Sin embargo, se han identificado algunas oportunidades de mejora sobre la información que se obtiene de las emergencias ambientales reportadas, en aspectos relacionados al modo y la temporalidad.

Concretamente, respecto a la forma, se ha precisado que en el Portal Institucional del OEFA se indicarán los medios que el administrado dispondrá para comunicar la ocurrencia de una emergencia ambiental, los cuales se refieren de manera enunciativa en el Artículo 6° del **Reglamento del reporte de emergencias**. En cuanto a la temporalidad, se ha establecido la necesidad de reportar inmediatamente el evento ocurrido y hasta un plazo máximo de las doce (12) horas de ocurrida la emergencia ambiental.

Respecto a la propuesta definida anteriormente se han identificado los siguientes impactos:

Cuadro N° 3: Beneficios y costos identificados

Stakeholders	Beneficios	Costos
OEFA	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de la asimetría de información, ya que el OEFA tendría información oportuna para la atención de emergencias ambientales. Mejora en la coordinación de las acciones de las diferentes unidades orgánicas que atienden las emergencias ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> Disposición de los medios virtuales necesarios para la comunicación inmediata y el reporte de la emergencia ambiental.
Administrados	<ul style="list-style-type: none"> Atención oportuna de las emergencias ambientales presentadas en sus instalaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Adquisición de recursos necesarios para la comunicación inmediata de la emergencia ambiental (por ejemplo, acceso a internet, adquisición de teléfonos satelitales, entre otros).
Población	<ul style="list-style-type: none"> Pronta atención del OEFA respecto de aquellas emergencias que constituyen un riesgo significativo para el ambiente y la salud de las personas. 	[-]

Elaborado por la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria

II.2 Calificación de la propuesta

Luego de identificar los impactos de la propuesta, se definen criterios de evaluación para compararla con la opción de no realizar ninguna modificación "status quo". Al respecto, para realizar la evaluación se consideró como referencia los criterios establecidos por la OECD¹⁵ para evaluar el nivel de desarrollo de los sistemas de supervisión.

¹⁵ OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>.

La evaluación consistió en calificar la medida en que la alternativa cumple con los criterios establecidos. 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.

Respecto del criterio 3 (*Risk focus and proportionality*) se otorgó un puntaje de +2 a la propuesta normativa ya que la información proporcionada por los administrados de manera inmediata y luego dentro de las 12 horas de ocurrido el evento permitirá priorizar la atención por parte del OEFA de aquellos casos que por su nivel de riesgo requieran una especial atención. Para la alternativa de "status quo" se brindó un puntaje de +1 porque actualmente, la información de los reportes de emergencia no brindan la información de manera oportuna.

Respecto del criterio 8 (*Information integration*) se brindó un puntaje de +2 a la propuesta normativa porque presenta la oportunidad de reportar de manera virtual (a través de correos electrónicos o aplicativos informáticos) información relacionada a la emergencia ambiental. Para la alternativa de "status quo" se brindó un puntaje de +1, porque actualmente solo brinda la oportunidad de contar con una dirección electrónica como medio virtual.

Cuadro N° 3: Evaluación multi-criterio

Criterios	Alternativas	
	1: "Status quo"	2: "Propuesta normativa"
Criterio 3: <i>Risk focus and proportionality</i>	+1	+2
Criterio 8: <i>Information integration</i>	+1	+2
Puntuación Total	2	4

Considerando las puntuaciones finales, se observa que, los costos y beneficios asociados a la propuesta normativa, generan un impacto positivo mayor (4) que en el caso de no realizar ninguna modificación (2).

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

Con la aprobación de la modificación del **Reglamento del reporte de emergencias**, se contará con nuevas reglas respecto a los plazos y el modo de presentar la información vinculada con la emergencia ambiental. Por lo que se contará con un nuevo contenido de los Artículos 4°, 5° y la Primera Disposición Complementaria Final del referido **Reglamento del reporte de emergencias**; así como derogar los Artículos 7° y 8° del referido instrumento normativo.

