

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los
Recursos Naturales

¿Emergencias Ambientales en el Perú?: Aspectos por reforzar
a propósito de la Declaratoria de Emergencia Ambiental en el
Caso Repsol sobre el derrame de petróleo marino costero.

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos
Naturales

Autor:

Carlos Rodrigo Zúñiga Cuentas

Asesor:

Jimpson Jesús Dávila Ordoñez

Lima, 2022

Declaración jurada de autenticidad

Yo, Dávila Ordoñez, Jimpson Jesús, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo académico titulado, “¿Emergencias Ambientales en el Perú?: Aspectos por reforzar a propósito de la Declaratoria de Emergencia Ambiental en el Caso Repsol sobre el derrame de petróleo marino costero.” Del autor Carlos Rodrigo Zúñiga Cuentas, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 32%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 21 de febrero de 2023

<u>Dávila Ordoñez, Jimpson Jesús</u>	
DNI: 42867940	Firma 
ORCID	
https://orcid.org/0000-0002-5253-3250	



*Para nuestro amado Perú
y su desarrollo sostenible.*

*Gracias a mi familia, profesores
y seres queridos.*

RESUMEN

La presente investigación busca plantear una definición armonizadora de emergencias ambientales en la Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente, en base al estudio de las Declaratorias de Emergencias Ambientales (DEA) en un contexto nacional y comparativo a propósito del análisis del Caso Repsol sobre el derrame de petróleo marino costero más significativo en el Perú. En la primera y segunda sección se estudiará las emergencias ambientales en un contexto comparado y nacional para la propuesta de una definición armonizadora que considere también lo regulado en normativa específica: Declaratoria de Emergencias Ambientales en la Ley N.° 28804; Declaratoria de emergencias climáticas en la Ley N.° 30754; Declaratoria de emergencias de residuos sólidos, Decreto Legislativo N.° 1278; Declaratoria de emergencias por recursos hídricos en la Ley N.° 29338; Estado de emergencias por gestión de desastres en el marco del SINAGERD; y los reportes de emergencias ambientales en el marco del SINEFA. De esta manera, y evaluado los criterios para establecer una DEA en el caso Repsol en comparación con otros casos no declarados en la tercera sección, se determinará que además de la necesidad de un concepto armonizador, es necesario establecer mayor articulación multisectorial de la información reportada para la toma de decisión, así como también, de reflexionar medidas regulatorias que busquen optimizar los planes de contingencias, seguros de caución ambientales y en pensar como última medida a la revocación de la certificación ambiental ante el incumplimiento de medidas administrativas dictadas por el OEFA en el marco de la DEA.

Palabras clave

Emergencias ambientales; estudio del impacto ambiental; gestión ambiental; fiscalización ambiental; planes de contingencia

ABSTRACT

This article proposes a harmonized definition of environmental emergencies in the General Law of the Environment in Peru, based on the study of the Environmental Emergency Declarations (DEA) in a national and comparative context regarding the analysis of the Repsol case on the most significant oil spill. In the first and second section, environmental emergencies will be studied in a comparative and national context for the proposal of a harmonized definition that also considers what is regulated in specific regulations: Environmental Emergency Declaration; Declaration of Climate Emergencies; Declaration of Solid Waste Emergencies; Declaration of Water Emergencies in Act; State of Disaster Management Emergencies under SINAGERD; and environmental emergency reports under SINEFA. In this way, and evaluated the criteria for an environmental emergency declaration in the Repsol case compared to other cases not declared in the third section, it will be determined that in addition to the need for a harmonizer concept, it is necessary to establish greater multisectoral articulation of the information reported for the authorities, as well as to reflect on regulations that seek to optimize contingency plans, environmental insurance and the revocation of environmental certification as the ultimate sanction for failure to comply with administrative actions issued by the OEFA under the DEA.

Keywords

Environmental emergencies; environmental impact assessment; environmental monitoring; environmental management; contingency plans

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
I. Apuntes para el estudio de emergencias ambientales.....	9
1.1. Estudio comparativo de las emergencias ambientales.....	10
1.2. Apuntes conceptuales sobre la emergencia ambiental	11
II. Declaratorias de emergencias en el sector ambiental y sus procedimientos	15
2.1. Declaratoria de Emergencia Ambientales en la Ley N.° 28804.....	16
2.2. Relación y diferencias de las emergencias ambientales frente al Estado de Emergencia y otras situaciones de emergencias especiales en el contexto nacional ...	19
2.3. Declaratoria de emergencias climáticas en la Ley N.° 30754.....	23
2.4. Declaratoria de emergencias de residuos sólidos del Decreto Legislativo N.°1278.	25
2.5. Declaratoria de emergencias por recursos hídricos en la Ley N.° 29338.	26
2.6. Reporte de emergencias ambientales en el marco del SINEFA.....	28
2.7. Relación entre la emergencia ambiental de la Ley General del Ambiente con las demás declaratorias en el sector ambiental.....	30
III. Apuntes sobre las Declaratorias de Emergencias Ambientales en el contexto peruano: A propósito del estudio del Caso Repsol sobre el derrame de petróleo en el litoral marino costero.....	32
3.1. Contexto actual en la Declaratoria de Emergencia Ambiental del Caso Repsol sobre el derrame de petróleo en el litoral marino costero en el Perú.	35
3.2. Propuestas regulatorias para fortalecer la acción y respuesta en el marco de una declaratoria de emergencias ambientales	44
3.2.1. Optimizar los planes de contingencia como parte de la estrategia de manejo ambiental	44
3.2.2. Revocación excepcional del instrumento de gestión ambiental ante el incumplimiento de medidas administrativas dictadas por OEFA.....	48
3.2.3. Implementar y ejecutar garantías, seguros ambientales de caución u otros instrumentos financieros.....	50
CONCLUSIONES.....	51
ANEXOS.....	57
BIBLIOGRAFÍA.....	67

¿EMERGENCIAS AMBIENTALES EN EL PERÚ?: ASPECTOS POR REFORZAR A PROPÓSITO DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA AMBIENTAL EN EL CASO REPSOL SOBRE EL DERRAME DE PETRÓLEO MARINO COSTERO.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación busca plantear una definición armonizadora de emergencias ambientales en la norma ordenadora de la gestión ambiental en el Perú, la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente (LGA), en base al estudio de las declaratorias de emergencias ambientales en un contexto nacional y comparativo. Asimismo, se pretende proponer medidas regulatorias que busquen optimizar los planes de contingencias, seguros ambientales de caución y de ser posible la revocación de la certificación ambiental ante el incumplimiento último de medidas administrativas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en el marco de una Declaratoria de Emergencia Ambiental (DEA) a propósito del análisis del Caso Repsol sobre el derrame de petróleo marino costero en el país¹.

En el Perú han existido alrededor de quince (15) declaratorias de emergencia ambiental aplicados en el marco de la LGA, en concordancia con la Ley N.º 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencias Ambientales (Ley DEA), desde el año 2007 con el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) hasta la fecha con el Ministerio del Ambiente (MINAM)².

Dentro de ellos se destaca la reciente DEA en las áreas marino costero afectadas por el derrame de petróleo ocasionado por la empresa Repsol (Caso Repsol), aprobadas por R.M N° 021-2022-MINAM y sus modificaciones y prórrogas respectivas por R.M N°042-2022-MINAM y R.M N.º 133-2022-MINAM por (90) días hábiles contados a partir del 02 de junio del año 2022; siendo esta DEA de las más significativas en los últimos tiempos aunque cuestionable al no haber sido declarado en estado de emergencia por desastre ambiental para activar la ayuda humanitaria a la población vulnerable y pescadores artesanales³.

¹ Dicha propuesta normativa de modificación e incorporación de artículos en la LGA se encuentra en el Anexo 01.

² Para mayor detalle de la línea del tiempo de las DEA en el Perú, se encuentran en el Anexo 02.

³ Existe un antecedente de Estado de Emergencia, aprobado por Decreto Supremo N.º 006-2019-PCM, el cual a su vez fue declarado previamente en emergencia ambiental, a través de la Resolución Ministerial N.º 008-2019-MINAM, en la zona afectada por el aniego y rotura de desagüe que inundó y colapsó el sistema de saneamiento del distrito de San Juan de Lurigancho en Lima a inicio del año 2019 (Anexo 02)

Ahora bien, es importante advertir que no todas las emergencias ambientales alcanzan a ser declaradas por la resolución ministerial del MINAM de acuerdo a la Ley DEA⁴. En ese sentido, es importante entender la regulación de emergencias ambientales en el país.

El concepto de emergencia ambiental se declara solo cuando exista la ocurrencia de algún “(...) daño ambiental súbito y significativo ocasionado por causas naturales o tecnológicas” de acuerdo con el artículo 28° de la LGA del año 2005.

Seguidamente, con la Ley DEA del año 2006 se desarrolla el procedimiento de lo dispuesto anteriormente por la LGA. Asimismo, amplía su declaración no solo para un daño ambiental súbito y significativo, sino también añade que podría ser originado por acciones humanas. Dicho añadido resultó ser un aspecto importante puesto que las actividades productivas humanas también representan riesgos ambientales las cuales pueden escalar hacia una emergencia en determinada área geográfica que afecte a su vez la salud pública y que genere impactos ambientales negativos considerables a los componentes del aire, suelo o agua.

Luego con fecha de publicación el 14 de junio de 2008, el artículo 1 de la Ley N.° 29243, amplía nuevamente el supuesto para la declaración de una emergencia ambiental en tanto “(...) también se considera emergencia ambiental la situación en la cual, no siendo el hecho desencadenante inesperado, la gravedad de sus efectos o impactos en la salud y la vida de las personas o en el que amerite la acción inmediata sectorial a nivel local, regional o nacional”.

Tabla 01: Modelo peruano de Declaratoria de Emergencia Ambiental sobre una determinada área geográfica

⁴ Evidencia de ello es un caso reciente en particular que no cumplió los siete criterios de la DEA: El derrame del concentrado de Zinc al Río Chillón. Para mayor detalle, véase la nota de prensa oficial del Ministerio del Ambiente en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/621744-minam-analiza-aguas-del-rio-chillon-donde-ocurrio-el-derrame-de-concentrado-de-zinc>

Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente	Ley N.° 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental.	Ley N.° 29243, Ley que modifica la Ley N.° 28804.
<p>En caso de ocurrencia de algún daño ambiental súbito y significativo ocasionado por causas naturales o tecnológicas, el Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil y el Ministerio de Salud u otras entidades con competencia ambiental, debe declarar la Emergencia Ambiental y establecer planes especiales en el marco de esta Declaratoria.</p>	<p>Complementa la definición de emergencia ambiental en su sentido procedimental de declaración en los siguientes términos: En caso de ocurrencia de algún daño ambiental súbito y significativo ocasionado por causas naturales, <u>humanas</u> o tecnológicas <u>que deteriore el ambiente, ocasionando un problema de salud pública como consecuencia de la contaminación del aire, el agua o el suelo; que amerite la acción inmediata sectorial a nivel local o regional.</u> (subrayado es agregado)</p>	<p>Se agrega que se considera emergencia ambiental también en su sentido procedimental <u>la situación en la cual, no siendo el hecho desencadenante inesperado, la gravedad de sus efectos o impactos en la salud y la vida de las personas o en su entorno ambiental requiera la acción inmediata sectorial a nivel local, regional o nacional.</u> (subrayado es agregado)</p>

Fuente: Edición propia.

Como se detalla en la tabla que representa la evolución normativa de la emergencia ambiental sobre una determinada área geográfica, no se ha modificado o alterado que la emergencia ambiental sea un daño ambiental súbito y significativo. Se ha buscado con otras leyes especiales ampliar el supuesto cuando también la gravedad de los efectos e impactos ambientales negativos a la salud, al ambiente y el entorno requieran de acción estatal inmediata.

Asimismo, es importante recordar que el CONAM no tenía competencias en sus leyes de creación para declarar DEA, sino recién con la LGA en el año 2005 y con su desarrollo en la Ley DEA en el año 2007 hubo un incremento considerable de usar este importante instrumento jurídico para determinar un área geográfica en alto riesgo susceptible de respuestas inmediatas a través de planes multisectoriales de acción inmediata.

En ese contexto, será necesario en la primera sección analizar aspectos y consideraciones jurídicas de las emergencias ambientales en un contexto comparado y nacional, así como de ser necesario reforzar aspectos conceptuales con una propuesta de definición de emergencias ambientales en la LGA teniendo en consideración las diferentes emergencias del sector ambiental y el Estado de Emergencia por desastres ambientales.

Posteriormente, en la segunda sección, se analizará normativamente las emergencias dispersas en el ordenamiento jurídico ambiental y sus procedimientos respectivos: Estado de emergencias por desastres como régimen de excepción en la Constitución; Declaratoria de Emergencia Ambientales en la Ley 28804; Declaratoria de emergencias climáticas en la Ley N.º 30754; Declaratoria de emergencias de residuos sólidos en el Decreto Legislativo N.º 1278; Declaratoria de emergencias por recursos hídricos en la Ley N.º 29338; y los reportes de emergencias ambientales en el marco del SINEFA; sustentando así la necesidad de una definición armonizadora de emergencias ambientales en la LGA, sin perjuicio de la normativa específica que pueda desarrollarse.

Seguidamente, en la tercera sección, se abordará el Caso Repsol como uno de los desastres ambientales más graves de los últimos tiempos en el litoral peruano para evaluar los criterios usados para la declaratoria de emergencias ambientales en comparación con otros no declaradas. De esta manera, se determinará que además de un concepto armonizador de emergencia ambiental a ser declarada, es necesario también reforzar aspectos regulatorios a nivel legal como los planes de contingencias y seguros ambientales de caución, así como también, en pensar como última medida la revocación de la certificación ambiental ante el incumplimiento de medidas administrativas dictadas por el OEFA en el marco de una DEA.

I. Apuntes para el estudio de emergencias ambientales

Ante la deficiencia de fuentes bibliográficas nacionales, será importante estudiar algunos conceptos normativos de otros marcos comparados para comprender otros enfoques y modelos regulatorias de las emergencias ambientales, aunque siempre partiendo de lo que se entiende por emergencia.

Según la Real Academia Española, la emergencia es aquella “situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata” (Real Academia, 2014). Algunos diccionarios ecológicos, entienden las emergencias como aquel: “Estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento natural o social, o por la inminencia del mismo, que requiere de una reacción inmediata y que exige atención” (Fraume, 2006, p. 169).

Lo cierto es que las emergencias se han caracterizado por ser situaciones que requieren una respuesta inmediata. Algunas emergencias pueden presentarse como Estados de Emergencias donde se limitan los derechos fundamentales frente a situaciones que perturban la paz o por catástrofe graves que afectan a la nación. Otras emergencias de menor intensidad no buscan limitar los derechos fundamentales, sino tutelar y garantizar un tratamiento especial al existir un daño ambiental súbito y significativo al entorno humano, ambiente y la salud pública como podrían ser comúnmente las emergencias ambientales.

En ese sentido, en esta primera sección es importante delimitar el objeto de estudio en un contexto comparado para luego aterrizar a la realidad nacional de las emergencias ambientales.

1.1. Estudio comparativo de las emergencias ambientales

En el ámbito internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha definido la emergencia ambiental en los siguientes términos:

Un desastre o accidente repentino como resultado de factores naturales, tecnológicos o inducidos por el hombre, o una combinación de estos, que causan o amenazan con causar daños ambientales severos, así como daños a la salud y/o los medios de subsistencia humanos (PNUMA, 2019, p.3).

Asimismo, en el marco del MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), se ha optado por definir la emergencia ambiental como una “situación resultante de un fenómeno de origen natural o antrópico que sea susceptible de provocar graves daños al ambiente o a los ecosistemas y que, por sus características, requiere asistencia inmediata” (MERCOSUR, 2004, p.2).

En la legislación canadiense, la Canadian Environmental Protection Act dispuso que las emergencias ambientales son aquellos medios de liberación o derrames no controlados, planificadas o accidentadas de sustancias en el medio ambiente y en contra de la regulación ambiental (CEPA, 1999).

Por su parte, en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de Colombia, señala en su artículo 31 que las emergencias ambientales

son “(...) accidentes acaecidos o que previsiblemente puedan sobrevenir, que causen deterioro ambiental, o de otros hechos ambientales que constituyan peligro colectivo”.

En la legislación española, se ha denominado emergencia por catástrofe medioambiental “(...) cuando exista peligro grave y cierto para la integridad y seguridad de los sistemas naturales de un parque nacional aunque no afectare a personas y bienes y que, por sus dimensiones efectivas o previsibles, requiera una coordinación nacional y exija además una aportación de medios estatales”, de conformidad con en el artículo 13 de la Ley 30/2014 de Parques Nacionales, siendo este un modelo especial de no definición en su propia ley general ambiental y que tiene consideración a la naturaleza como objeto de decisión más allá de la intervención humana.

Asimismo, en la legislación mexicana se optó por acuñar los términos emergencia ecológica y lo definieron como aquella “situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que, al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas” de conformidad con el artículo 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente.

En ese contexto comparado, por un lado, existe la tendencia mayoritaria de regular las emergencias ambientales como daños ambientales a ser gestionadas inmediatamente en las leyes generales ambientales dispuestas a inicios del siglo XX como es el caso de Canadá, México, Colombia y el Perú.

Por otro lado, existen modelos minoritarios que no optan por definirlo en la ley general del ambiente, sino en leyes especiales como para la protección de parques nacionales y áreas naturales protegidas como es el caso español. De acuerdo con los objetivos de la presente investigación y propuesta propia de definición en una LGA se acercaría a una tendencia mayoritaria, aunque actualizada por el enfoque de riesgo ambientales optado por el PNUMA.

1.2. Apuntes conceptuales sobre la emergencia ambiental

El concepto de emergencia ambiental en el contexto nacional ha sido ciertamente definido en el artículo 28 de la LGA, como un “(...) daño ambiental súbito y significativo ocasionado por causas naturales o tecnológicas” y luego ampliado por el artículo 1° de la Ley DEA y su modificatoria por Ley N.° 29243, en los términos siguientes:

(...) el procedimiento para declarar en Emergencia Ambiental una determinada área geográfica en caso de ocurrencia de algún daño ambiental súbito y significativo ocasionado por causas naturales, humanas o tecnológicas que deteriore el ambiente, ocasionando un problema de salud pública como consecuencia de la contaminación del aire, el agua o el suelo; que amerite la acción inmediata sectorial a nivel local o regional. También se considera emergencia ambiental la situación en la cual, no siendo el hecho desencadenante inesperado, la gravedad de sus efectos o impactos en la salud y la vida de las personas o en su entorno ambiental requiera la acción inmediata sectorial a nivel local, regional o nacional.

De dicha definición se pueden extraer ciertos elementos y supuestos para declarar una emergencia ambiental en el contexto nacional. Respecto al elemento a), podría entenderse como aquel evento que ocurre de manera repentina o inesperada como de un hecho fuera de lo ordinario. Cabe advertir, que ambos supuestos de súbito y significativo deben realizar de manera conjunta a efectos de una emergencia ambiental.

Por otro lado, respecto al elemento b), se haría referencia a una considerable afectación negativa y deterioro al ambiente, así como de algunos de sus componentes tales como el suelo, aire o agua.

En el elemento c), enfatiza que no solo podría declararse una emergencia ambiental por afectación al ambiente, sino también, cuando existen impactos negativos considerables a la salud, por tanto, requieren de la acción o intervención multisectorial en los diferentes niveles de gobierno.

Ahora bien, en búsqueda de reforzar una definición de emergencia ambiental, se ha recopilado algunos conceptos doctrinarios que permitan una conceptualización aproximada, así como sus alcances. Existen algunas fuentes que lo denominan emergencia ecológica o ambiental como aquella “situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales, que puede poner en peligro la integridad de uno o varios ecosistemas, al afectar severamente a sus elementos, al igual que cualquier hecho ambiental que constituya peligro colectivo” (Néstor Fraume, 2006, p.170).

En doctrina nacional, Pierre Foy advierte que las emergencias ambientales son situaciones especiales en los términos siguientes:

Una situación de emergencia ambiental, en cierto sentido es un caso especial, pero no en términos de tener que resolver un interés determinado o personal mediante un acto administrativo, sino un interés ambiental que por su naturaleza es de interés y de orden general, que requiere tratamiento regulatorios idóneos y específicos disposiciones normativas de la instancia ejecutiva que corresponda. (Pierre Foy, 2018, p.611)

Asimismo, el Glosario de Términos de la Gestión Ambiental del MINAM, ha optado por definirlo en lo siguiente:

Son desastres o accidentes que ocurren súbitamente como resultado de factores naturales, tecnológicos o inducidos por el hombre, o una combinación de éstos que causan o amenazan causar severo daño ambiental, problemas de salud pública así como pérdida de vidas humanas y de bienes. (MINAM, 2012, p.68)

Dicha definición del MINAM es bastante similar a las ya dispuestas por la LGA y Ley DEA, al señalar que son daños ambientales que ocurren súbitamente. Adicionalmente, se indica que las emergencias ambientales son desastres a causa de factores naturales, tecnológico o inducido por acción humana que amenacen o causan severos daños ambientales y a la salud pública.

Ahora bien, es importante diferenciar las emergencias ambientales declarativas y constitutivas a ser evaluadas o no por la autoridad ambiental competente. De acuerdo con nuestro marco legal, las emergencias ambientales son en tanto y cuando se declaran mediante un dispositivo legal. Así, el artículo 28 de la LGA señala que la emergencia ambiental solo opera cuando exista un daño ambiental súbito y significativo ocasionado por causas naturales o tecnológicas y que es declarada formalmente mediante resolución ministerial, previa evaluación del MINAM, en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y el Ministerio de Salud (MINSa) y otras autoridades ambientales competentes.

En cambio, una emergencia ambiental en términos constitutivos, a diferencia del modelo declarativo, consiste en reconocer la emergencia como tal a partir de sus atributos y sus

efectos definidos en el marco legal y, por tanto, no hay necesidad de una evaluación previa por la autoridad ambiental para declararla a través de una resolución

En ese sentido, frente a estos modelos constitutivos y declarativos, consideramos una posición mixta, toda vez que si bien el modelo declarativo resulta ser eficiente al establecer límites para que no toda emergencia ambiental pueda ser declarada como tal conllevando así a un despliegue innecesario de la gestión pública de acción inmediata; es importante a su vez establecer una definición legal que por sus elementos constitutivos resulte ser de suma importancia para el entendimiento y reporte de los titulares, autoridades ambientales de evaluación y fiscalización ambiental para la toma de decisión de establecer una DEA.

Por lo mencionado, se propone la siguiente definición de emergencia ambiental a ser incorporada en el artículo 28 de la LGA:

La Emergencia Ambiental es aquella situación, desastre, accidente o evento que se origina súbita y significativamente como resultados de factores naturales, tecnológicos o humanos que amanecen, afecten o dañen al ambiente, así como a la salud, vida y bienes al entorno del ser humano y la naturaleza. (Anexo 01)

De esta manera, hemos tratado de incorporar elementos de la definición propuesta del PNUMA y del glosario de términos de la gestión ambiental del MINAM al agregar que una emergencia puede ser un desastre, accidente o evento que se origine a partir de factores no solo naturales o tecnologías sino también de la acción humana, el cual podría afectar la salud pública, el entorno y a la naturaleza misma.

Asimismo, con dicha propuesta de definición se aleje de una visión antropocéntrica de dependencia de la naturaleza a las necesidades del hombre con riesgos a padecer emergencia a meramente causas humanas, sino permite acercarse a una visión biocéntrica en tanto también la naturaleza es el centro y la formación de la vida y ecosistemas, así como el entorno vital para los seres humanos, por tanto, es deber estatal y los mismos administrados evitar los riesgos de emergencias ambientales (Fabio Esborraz, 2016, p.113).

A continuación, en la segunda sección, trataremos de que esta definición tenga una concepción abierta y armonizadora a los diferentes enfoques de declaratoria de emergencias relacionadas con la gestión ambiental, LGA y al Sistema Nacional de Gestión

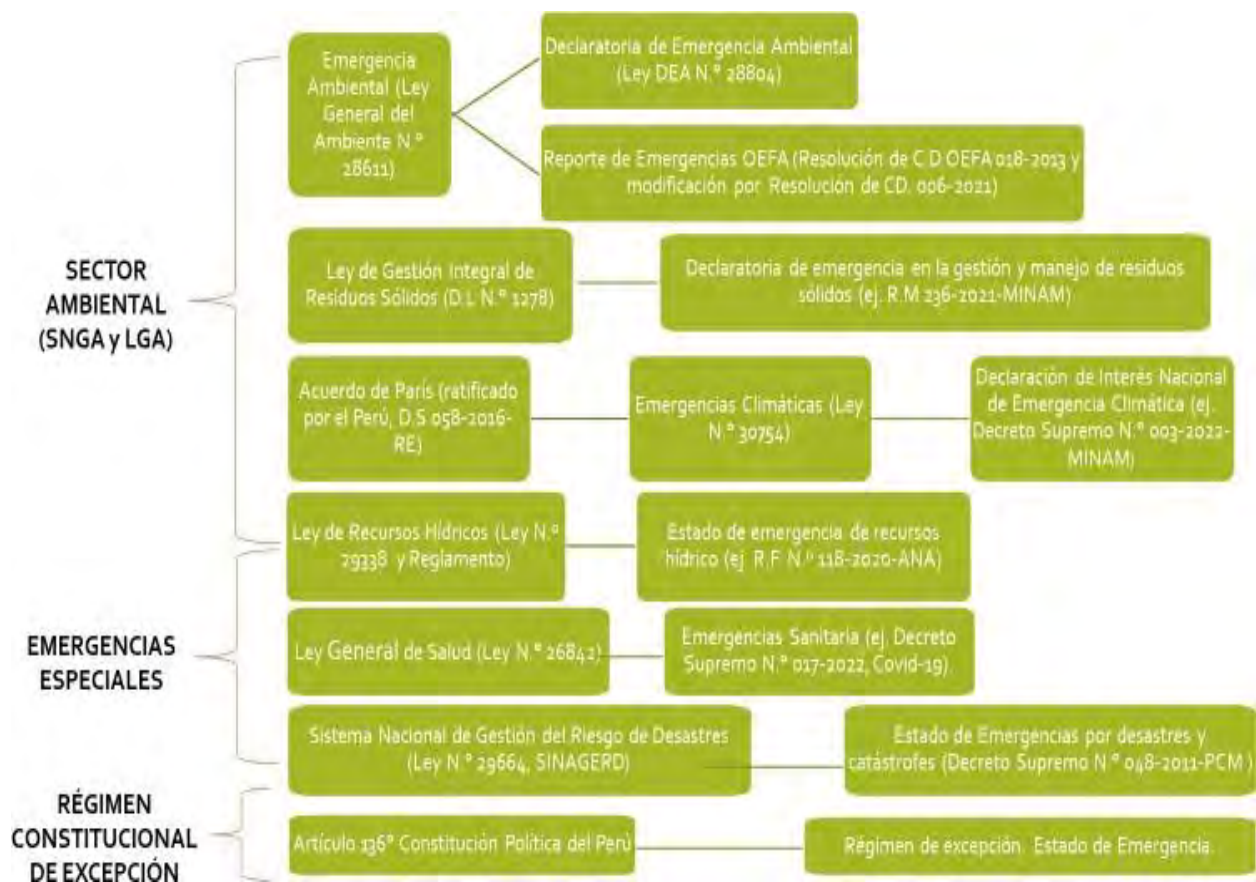
Ambiental (SNGA), puesto que cada emergencia puede tener diferente naturaleza y criterios especiales a ser evaluados.

II. Declaratorias de emergencias en el sector ambiental y sus procedimientos

En la sección anterior, hemos estudiado las emergencias ambientales en un contexto nacional y comparado para plantear una propuesta una definición propia (Anexo 01). Dicha definición propuesta en la LGA, norma ordenadora de la gestión ambiental, no es cerrada, sino por el contrario es abierta y armonizadora en tanto es necesaria que la normativa específica pueda desarrollarla de acuerdo con sus finalidades propias tales como calidad ambiental, recursos naturales, cambio climático, o residuos sólidos entre otras que se pueda relacionar directa o indirectamente por el SNGA.

Dicha apertura conceptual no significa que toda emergencia ambiental sea un Estado de emergencia, o afecte los procedimientos ya dispuestos por las leyes especiales en la materia. Este concepto abierto propuesto debe tratar en lo posible de armonizar teniendo en cuenta los aspectos regulados, puesto que existen sectores con sus propias emergencias, así como Estado de Emergencias en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riego de Desastres (SINAGERD) que son gestionados por otros sistemas funcionales además del SNGA. Para mayor detalle, véase el siguiente esquema propuesta, el cual detalla la emergencia ambiental, las emergencias especiales y los Estado de Emergencias como regímenes constitucionales excepcionales.

Gráfico 01: Emergencias ambientales en el sector ambiental, emergencias especiales y Estado de Emergencias por desastres.



Fuente: Edición propia.

En ese sentido, es importante mencionar que no solo existe emergencias ambientales regulados por la Ley N.º 28804, Ley DEA, como norma que desarrolla lo dispuesto por el artículo 28 de la LGA, sino también existen declaratoria de emergencias en la Ley N.º 30754, Ley Marco sobre el Cambio Climático; Decreto Legislativo N.º 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos; Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos; las emergencias ambientales reportadas en el marco del SINEFA; y Estado de emergencias por desastres en el marco del SINAGERD y la Constitución; que pueden relacionarse con el SNGA y LGA en el cuidado del medio ambiente.

2.1. Declaratoria de Emergencia Ambientales en la Ley N.º 28804

La creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) en el año 2008 con el Decreto Legislativo N.º 1013, consolidó los esfuerzos realizados por el absorbido CONAM, el cual venía declarando emergencias ambientales a través de resoluciones presidenciales en el marco

de la LGA y Ley DEA. Evidencia de ello es la Resolución Presidencial N° 171-2007-CONAM/PCD, que declaró emergencia al Río Lamis ubicado cercanamente a Puno en el año 2007; y luego año después declaró en una zona de vertimientos del Interceptor Norte en Callao, a través de Resolución Presidencial N° 093-2008-CONAM/PCD (Anexo 02).

Cabe señalar, que el CONAM no venía declarando emergencias por su Ley de Creación N.° 26410, o por la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), Ley N.° 28245, sino en aplicación del artículo 28 de la LGA y Ley DEA, los cuales señalaron expresamente que es el CONAM quien declara una emergencia ambiental en coordinación con las autoridades correspondientes. De hecho, si uno revisa la redacción de ambas leyes se redactaron cuando existía el CONAM previa a la creación del MINAM en el año 2008.

Con el Decreto Legislativo N.° 1013, se refuerza la rectoría del MINAM en el sector ambiental, el cual comprende el SNGA y sus diferentes subsistemas. Si bien la norma de creación del MINAM, no preciso que tenga funciones en conducir DEA, lo hace en función a la misma aplicación LGA y Ley DEA, al igual que lo desarrollada el CONAM.

En dicho contexto legal, el literal s) del numeral 3.3 del artículo 3 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF del MINAM), aprobado por Resolución Ministerial N° 167-2021-MINAM cubre este vacío en la norma de creación del MINAM señalando que las funciones específicas son de conducir la DEA coordinación con el INDECI, MINSA y otras autoridades relacionadas en mérito a la LGA y Ley DEA. Asimismo, conforme a lo señalado en el literal i) del Artículo 99° del ROF del MINAM, es la Dirección General de Calidad Ambiente (DGCA) quien tiene las funciones específicas de dirigir el proceso de declaratoria correspondiente, así como su prórroga o culminación.

Específicamente, el artículo 101 y 102 del ROF del MINAM establece que la Dirección de Calidad Ambiental y Ecoeficiencia (DCAE) como órgano dependiente de la DGCA, tiene dentro de sus funciones la de elaborar instrumentos técnicos y normativos, así como de analizar y emitir el informe sustentatorio para la declaración, prórroga o levantamiento correspondiente de la DEA.

Dentro de los criterios, además de la definición ya analizada del artículo 1 de la Ley N.° 28804 como un daño ambiental súbito y significativo o cuando siendo un hecho desencadenante inesperado, requieran la acción inmediata en una determinada área

geográfica; se advierte unos siete criterios desarrollados en el artículo 3 de la Ley N° 28804, en concordancia con el artículo 4 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 028-2008-PCM, los cuales son los siguientes: (1) Exceder los ECA y LMP; (2) contaminación de la población y ambiente por sustancias peligrosas; (3) alto riesgo para poblaciones vulnerables; (4) Ocurrencia de accidentes que generan vertimiento sobrepasando así la legislación nacional y estándares internacionales; (5) impactos a largo plazo en la salud humana; (6) ausencia de instrumentos de gestión ambiental que involucren planes de contingencia y recuperación; (7) protección de la vulnerabilidad y de áreas naturales protegidas.

Asimismo, el artículo 5 del mencionado Reglamento de la Ley DEA, señala que, sin perjuicio de otras particularidades, la emergencia ambiental puede presentarse en los siguientes escenarios: desastres naturales, contaminación, situación de conflictos, derrames o explosiones.

Así también, las consecuencias y afectaciones que se producirían en el ambiente y la salud podrían ser desde la destrucción o daños por sustancias peligrosas, contaminación atmosférica e hídrica, afectación a espacios protegidos o a la salud pública en general, teniendo así un enfoque que intenta armonizar las diferencias emergencias dispersas.

En caso se considere una situación como daño ambiental súbito y significativo, el MINAM declara la emergencia ambiental mediante resolución ministerial conteniendo a su vez el área geográfica en emergencia, así como su Plan de Acción Inmediata y de Corto Plazo (PAICP) que contenga los objetivos, metas, compromisos asumidos, indicadores y responsables a cumplir en un plazo máximo de 90 días hábiles de acuerdo con el Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 028-2008-PCM; aunque puede ser modificado y prorrogado dependiendo del diagnóstico ambiental.

Por lo mencionado, corresponde a la DGCA del MINAM la toma decisión de establecer una DEA en coordinación con lo reportado por INDECI, MINSA y otras entidades correspondientes, teniendo en consideración los siete criterios desarrollados en el artículo 3 de la Ley N° 28804, en concordancia con el artículo 4 del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 028-2008-PCM.

2.2. Relación y diferencias de las emergencias ambientales frente al Estado de Emergencia y otras situaciones de emergencias especiales en el contexto nacional

En un contexto nacional, dentro de las cuestiones a considerar en el estudio de las emergencias ambientales, es necesario brevemente delimitar y diferenciar las emergencias ambientales frente al Estado de Emergencias establecido en la Constitución, así como de las situaciones de emergencia especial por desastres en el marco del SINAGERD y otras situaciones de emergencias reguladas como por ejemplo la sanitaria de la Ley N.º 26842, Ley General de Salud.

En primer lugar, respecto a los Estados de Emergencia se encuentra regulados en el artículo 137º de la Constitución entendidos como aquel estado de excepción que permite la restricción de determinados derechos fundamentales tales como la libertad, tránsito y seguridad frente a situaciones que perturban la paz, catástrofe o graves situaciones que afectan la vida estable de la nación. Dichos estados de emergencia se aprueban por Decreto Supremo limitando así los citados derechos fundamentales por un plazo máximo de 60 días y en caso de prórroga, es necesario emitirse un nuevo decreto supremo (Exp. N.º 00964-2018-PHC/TC).

Por ejemplo, ante la declaración de pandemia al brote del Covid-19, el expresidente de la República, Martín Vizcarra, estableció un Estado de Emergencia a nivel nacional, través del Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM, el cual ha sido prorrogado constantemente por nuevos decretos supremos siendo oficialmente finalizado luego de dos años mediante Decreto Supremo N.º 130-2022-PCM al existir una disminución positiva de casos de COVID-19 en el país.

Ahora bien, estos Estados de Emergencia, deben diferenciarse de las situaciones de emergencias en normativas específicas y leyes especiales. Si usamos el mismo ejemplo del contexto del Covid-19, mediante Decreto Supremo N.º 009-2020-SA, se declaró emergencia sanitaria por un plazo de 90 días calendario en el marco de la Ley N.º 26842, antes del propio Estado de Emergencia.

Dicha emergencia sanitaria se viene prorrogando en paralelo a los Estado de Emergencia a través del Decreto Supremo N.º 017-2022, Decreto Supremo que prorroga la Emergencia

Sanitaria declarada por Decreto Supremo N° 008-2020-SA, prorrogada por Decretos Supremos N° 020-2020-SA, N° 027-2020-SA, N° 031-2020-SA, N° 009-2021-SA, N° 025-2021-SA y N° 003-2022-SA, el cual ha ampliado por un plazo de 180 días calendario contados desde el 29 de agosto de 2022.

En ese contexto, los Estados de Emergencia se caracterizan por restringir derechos fundamentales tales como la libertad y seguridad personal, mientras que las situaciones de emergencia especiales como la sanitaria o ambiental responden a sus leyes especiales en el marco del sector correspondiente para tutelar los derechos fundamentales sin transgredirlos necesariamente.

Cabe señalar, el Tribunal Constitucional, ha señalado en el Exp. N.° 00002-2008-AI/TC y Exp. N.° 00964-2018-PHC/TC, que el Estado de Emergencia debe ser un mecanismo de último recurso temporal, así como también, que la restricción y suspensión de derechos fundamentales deben ser proporcionales al salvaguardar los principios democráticos y como medida última de la supervivencia del Estado Constitucional de Derecho.

Asimismo, otro aspecto característico de las emergencias por ley especial como las ambientales son la forma que se aprueban. Mientras que los Estados de Emergencias y algunas emergencias especiales como la sanitaria se aprueban mediante Decreto Supremo, las emergencias ambientales son declaradas por Resolución Ministerial desde el MINAM de acuerdo con la LGA y Ley DEA.

Por otro lado, existen emergencias en el marco de la Ley N.° 29664, Ley del SINAGERD y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.° 048-2011-PCM que responden también a otro enfoque de tratamiento de la emergencia en relación con la gestión por el riesgo de desastre. Al respecto, de acuerdo al glosario de términos del numeral 2.6 del Artículo 2 del citado Reglamento del SINAGERD, el desastre se entiende en los siguientes términos:

Conjunto de daños y pérdidas, en la salud, fuentes de sustento, hábitat físico, infraestructura, actividad económica y medio ambiente, que ocurre a consecuencia del impacto de un peligro o amenaza cuya intensidad genera graves alteraciones en el funcionamiento de las unidades sociales, sobrepasando la capacidad de respuesta local para atender eficazmente sus consecuencias, pudiendo ser de origen natural o inducido por la acción humana.

En ese sentido, a diferencia de otros marcos comparados sobre emergencias ambientales, el mencionado Reglamento del SINAGERD en el contexto nacional, sí diferenció emergencia y desastre, siendo el primero como aquel estado de daños al medio ambiente originado por algún fenómeno natural o de actividad humana que afecte el normal desenvolvimiento en determinada zona, mientras que el segundo son el conjunto de daños y pérdidas que ha sobrepasado la capacidad estatal. Es decir, se tiene una definición amplia que incluye respuestas inmediatas en caso de desastres ambientales.

Ahora bien, la declaración de emergencia por desastres tiene un procedimiento complejo al tener un órgano de nivel máximo de decisión política por parte del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual incluye a la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector del SINAGERD y los demás sectores, para proponer al Presidente de la República la posibilidad de declarar en Estado de Emergencias por catástrofe, desastres u otras establecidas en su ley para su aprobación por decreto supremo con el voto aprobatorio del consejo de ministros.

Lo importante de estudiar la declaratoria de Estado de Emergencias por gestión de desastres se debe a que activa la ayuda humanitaria de acuerdo con el artículo 46 del Reglamento SINAGERD, aprobado por Decreto Supremo N.º 048-2011-PCM, y tratados internacionales. Es decir, si en caso escale la emergencia ambiental a una afectación a poblaciones vulnerables, se podría declarar un Estado de Emergencia para activar la ayuda humanitaria y demás intervenciones de los sectores involucrados.

Existe un antecedente de Estado de Emergencia, aprobado por Decreto Supremo N.º 006-2019-PCM, el cual a su vez fue declarado previamente en emergencia ambiental por Resolución Ministerial N.º 008-2019-MINAM, en la zona afectada por el aniego y rotura de desagüe que inundó y colapsó el sistema de saneamiento del distrito de San Juan de Lurigancho en Lima a inicio del año 2019 (Anexo 02)

De igual manera, otro aspecto importante de establecer un Estado de Emergencias y una DEA es la habilitación legal para realizar contrataciones directas con el Estado de acuerdo con los supuestos excepcionales establecidos en el listado del artículo 27º del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N.º 082-2019-EF. Tal es así que el literal b de la mencionada Ley, señala de manera que expresa que se puede contratar de manera directa en el siguiente supuesto:

b) Ante una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos, situaciones que afecten la defensa o seguridad nacional, situaciones que supongan el grave peligro de que ocurra alguno de los supuestos anteriores, o de una emergencia sanitaria declarada por el ente rector del sistema nacional de salud.

De dicho literal no se extrae al menos de una lectura expresa que haga referencia a las emergencias ambientales u otra declarada en el sector ambiental, como sí lo desarrolla para los casos de Estado de Emergencia por gestión de desastres o catástrofes regulados en el marco de la Ley del SINAGERD, Ley N.º 29664.

Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, ha dispuesto una excepción al cumplimiento del proceso de evaluación del impacto ambiental cuando se declaran Estados de Emergencias por eventos catastróficos. Dicho supuesto no se aplicaría para declaratoria de emergencias ambientales por la LGA, puesto que se ha hecho referencia únicamente a los Estados de Emergencias. Además, tampoco sería lógico puesto que una emergencia ambiental implicaría la mayor tutela posible de los derechos fundamentales a un ambiente sano y equilibrado, en consecuencia, eximir de la certificación ambiental sería contraproducente.

Por lo mencionado, es importante entender las diferencias, así como sus relaciones entre una DEA y un Estado Emergencia al momento de su escalamiento cuando se trate de una afectación grave a poblaciones vulnerables. Una relación importante se detalla en el Artículo 3° de la mencionada Ley N.º 29664, Ley del SINAGERD, el cual definió la Gestión por Riesgo de Desastres como un proceso que considerar aspectos ambientales y territoriales de manera sostenible:

(...) un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, **ambiental**, de seguridad, defensa nacional y **territorial de manera sostenible**. (subrayado es agregado)

De dicha definición se extrae que existe una mención al enfoque ambiental y territorial como respuesta al desastre. En ese sentido, si bien la emergencia ambiental es entendida como daño ambiental súbito y significativo, la gestión de emergencias por desastres sí considera las políticas ambientales y territoriales sostenibles para un posible Estado de Emergencia.

Por lo mencionado, podemos deducir que no hay norma que prohíba un Estado de Emergencia y una DEA en determinada área geográfica, teniendo incluso un antecedente importante en el Aniego sucedido en San Juan de Lurigancho. Asimismo, existen aspectos adicionales importantes al establecer un Estado de Emergencia por desastres: la ayuda humanitaria y realizaciones contrataciones directas de ser necesario.

En ese sentido, existieron razones importantes que pudieron avalar el pedido de la Defensoría del Pueblo de declarar adicionalmente un Estado de Emergencia en el marco del SINAGERD para activar la ayuda humanitaria y contrataciones directas por el derrame de petróleo sucedido en el litoral marino costero por la empresa Repsol, toda vez que de las emergencias ambientales reportadas en el marco del SINEFA y la Declaratoria de Emergencia Ambiental establecida por el MINAM a través de la R.M N° 021-2022-MINAM y ampliada por R.M N.°133-2022-MNAM, no respondían efectivamente los impactos sociales y ambientales de la población vulnerable y pescadores artesanales⁵.

2.3. Declaratoria de emergencias climáticas en la Ley N.° 30754.

Previamente, es importante señalar que, mediante Decreto Supremo N.° 058-2016-RE, se ratificó el Acuerdo de París, comprometiendo así al Perú a una contribución determinada a nivel nacional de reducción del 30% de gases de efecto invernaderos hasta el 2030 en sus diferentes actividades.

En el marco de ello y seguimiento del acuerdo, en diciembre de 2020, el Perú comunicó a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) la actualización de su contribución nacional determinada al no exceder las 208,8 MtCO₂eq y alcanzar un nivel máximo de 179 MtCO₂eq, lo que representa una reducción aproximada del 40% respecto al nivel de emisiones proyectadas.

⁵ Para mayor detalle, véase el comunicado Oficial de la Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-reitera-al-poder-ejecutivo-urgencia-de-declarar-el-estado-de-emergencia-para-atender-impactos-sociales-por-desastre-petrolero-en-ventanilla/>

En ese contexto, se presentó una situación en que el Presidente Pedro Castillo anunció la declaratoria de emergencia climática en la 76° Asamblea General de la ONU. Seguidamente, se emitió el Decreto Supremo N° 003-2022-MINAM que aprueba la declaratoria de interés nacional de la emergencia climática, como un llamado a la urgencia en la implementación de acciones para lograr nuestra meta de convertirnos en un país de carbono neutral al 2050 y en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del 30 al 40 %, respecto de lo proyectado para el 2030.

En ese sentido, se podría entender que la declaratoria de interés nacional de emergencia climática son aquellas medidas urgentes identificadas para ser aprobadas y/o implementadas en un horizonte de tiempo determinado, por ejemplo, en el mencionado Decreto Supremo se anunció hasta al 13 de octubre de 2022. Asimismo, responden a medidas concretas y encaminadas desde el Ejecutivo, y cuya declaración dota de fuerza y compromiso de parte del Estado para el cumplimiento de sus compromisos internacionales. Esto no significa que otros temas o acciones vinculados al cambio climático sean menores, sino que en este decreto supremo se han visibilizado determinadas acciones a ser realizadas en un corto plazo.

Asimismo, es la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación el órgano encargado en materia de cambio climático de acuerdo con el artículo 68 del ROF del MINAM para evaluar este tipo de emergencia, mientras que la Dirección General de Calidad Ambiental es la que conduce la DEA en determinada zona geográfica para la emisión de la resolución ministerial correspondiente en el marco de la Ley N.º 28804.

Por lo mencionado, si bien las emergencias climáticas responden al marco de la Ley N.º 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, y compromisos internacionales, es importante entender que cada emergencia ambiental declarada en el marco de la LGA se relaciona con los compromisos internacionales asumidos, puesto que un derrame de petróleo en el pulmón amazónico sería significativo para el medio ambiente y cambio climático; al igual que podría ser un derrame en las costas del litoral marino costero.

Asimismo, una relación adicional de ambas emergencias es que ambas responden a la Política Nacional del Ambiente al 2030, aprobado por Decreto Supremo 022-2021-MINAM

el cual establece como objetivos prioritarios 05 y 08 sobre incrementar la adaptación ante los efectos del cambio climático del país y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del país.

2.4. Declaratoria de emergencias de residuos sólidos del Decreto Legislativo N.º 1278.

Mediante Decreto Legislativo N.º 1278, se aprobó la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (LGIRS) con la finalidad de mejorar la gestión y manejo de los residuos sólidos bajo un enfoque circular económico, sanitario y ambiental. Ello se reglamentó mediante Decreto Supremo N.º 014-2017-MINAM en el año 2017 (RLGIRS).

De acuerdo con ello, el MINAM asume, entre otras, la competencia de declarar la emergencia por fallida gestión y manejo de residuos sólidos normalmente a cargo de los gobiernos locales, conforme a los procedimientos establecidos en el RLGIRS, y coordinar con las autoridades, conforme a lo establecido en el literal p) del artículo 15 del LGIRS

Evidencia de ello, es que se han declarado la emergencia en la gestión y manejo de residuos sólidos a pedido de parte de gobiernos locales mediante resoluciones ministeriales: R.M N.º 281-2019-MINAM, distrito de Paracas, en el departamento de Ica o la R.M N.º 236-2021-MINAM, distrito de José Leonardo Ortiz en el departamento de Lambayeque, entre otros casos relevantes.

De otra parte, conforme a lo establecido en el artículo 111º del ROF del MINAM, es la Dirección de Gestión y Manejo de Residuos Sólidos la competente de evaluar este tipo de emergencia y coordinar con las entidades competentes, según sea el caso y hacer el seguimiento y monitoreo a los planes de acción.

Ahora bien, para evaluar la procedencia de la declaratoria de emergencia en materia de residuos sólidos, se debe cumplir al menos una de las causales establecidas en el numeral 1 del artículo 125 del RLGIRS. Dentro de ellos se destacan las siguientes causales: cese de las operaciones de manejo de residuos sólidos, desastre por fenómeno natural, afectación de áreas naturales protegidas o cuerpos hídricos, así como cualquier potencial riesgo a la salud pública. Es decir, también se identifica un concepto amplio en la necesidad de atender las emergencias por salud pública, recursos naturales o cuerpos hídricos que

sean afectados al igual que las emergencias ambientales, no obstante, la diferencia es que uno es a causa del mal manejo de residuos sólidos a nivel local.

Asimismo, a diferencia de los Estados de Emergencia y emergencia climática que son aprobados por decretos supremos, la declaratoria de emergencia por residuos sólidos es evaluado por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos en el marco LGIRS para ser aprobado por Resolución Ministerial. Similar forma de aprobarse la DEA al ser aprobados también por resolución, no obstante, al ser entendido como un tema de calidad ambiental, lo conduce la Dirección General de Calidad Ambiental en el marco de la Ley N.º 28804; aunque ambas en cumplimiento de la Política Nacional del Ambiente al 2030, aprobado por Decreto Supremo 022-2021-MINAM.

2.5. Declaratoria de emergencias por recursos hídricos en la Ley N.º 29338.

La Autoridad Nacional del Agua (ANA) es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (SNGRH) por Ley N.º 29338. Anteriormente, con la Ley General de Aguas, Decreto Ley N.º 17752, se hacía referencia que la autoridad del agua tenía funciones de declarar estados de emergencias hídricas por contaminación, desabastecimiento, y escasez de acuerdo con el literal d del artículo 7º, 17º y 47º del derogado Decreto Ley.

Con la Ley N.º 29336, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 001-2010-AG, se cambió el enfoque del derogado Decreto Ley de Agua “dueño de la tierra es también del agua” a otro enfoque de “la gestión integrada de los recursos hídricos”, el cual adopta un enfoque ecosistémico y de aprovechamiento sostenible de este recurso.

Asimismo, en el artículo 15.6 de la Ley N.º 29336, en concordancia con el artículo 130 del Reglamento, ampliaron el ámbito de declarar emergencia hídrica, en los supuestos de escasez, superávit, contaminación y conflicto relacionado con la gestión del recurso hídrico, siendo así una medida extraordinaria y transitoria que requieren acciones inmediatas para mitigar sus efectos. Dicha declaratoria de escasez podría acarrear la revocación del derecho de agua de acuerdo con el artículo 72 de la Ley N.º 29336.

Cabe advertir, si bien esta sección analiza las declaratorias de emergencia del sector ambiental, es importante señalar que el SNGRH es parte del SNGA. Asimismo, con este nuevo enfoque adoptado de la Ley N.º 29338, somos de la opinión que el recurso hídrico

no solo debe ser visto de manera sectorial agrario, sino también multisectorial y con enfoque ecosistémico para diferentes actividades humanas y tecnológicas. Evidencia de ello, es la sexta disposición complementaria final, el cual advierte que el ANA puede adscribirse al MINAM cuando se culmine su implementación y operatividad.

En ese contexto, la declaratoria de emergencia por recursos hídricos en la Ley N.° 29338 se relaciona con la gestión ambiental y al SNGA. De hecho, su relación también es muy cercana al SINAGERD y la gestión de riesgos por desastres. Evidencia de esto último es el Decreto Supremo N.° 035-2016-PCM, que declaró Estado de Emergencias por desastre debido a la pasada sequía del fenómeno del niño 2015-2016⁶.

Asimismo, para el caso de los déficit hídricos, superavit, contaminación o conflicto en la gestión hídrica, el ANA, a través de la Dirección General de Calidad y Evaluación Hídrica, usa las resoluciones jefaturales para declarar en emergencia los recursos hídricos en diversas fuentes naturales de aguas y cuenca, en coordinación con las autoridades administrativas locales de agua, para gestionar planes de contingencia, control de caudales y pozos, disminución en el suministro hídricas, por medios de comité de emergencias por cuencas en aplicación del artículo 15.6 de la Ley N.° 29338 y el artículo 130 del Reglamento. Por ejemplo, se tiene la Resolución Jefatural N.° 019-2016-ANA en las cuecas del Titicaca; Resolución Jefatural N.° 118-2020-ANA, en la cuenca de Chicama; u otros casos importantes.

Por lo mencionado, si bien la emergencia por recurso hídrico se relacionado con la gestión ambiental al ser el agua un recurso natural con el nuevo enfoque de la SNGRH como parte de la SNGA; se diferencia con las DEA del MINAM en tanto que este último es sobre un área ambiental afectada por un daño súbito y significativo y no el recurso hídrico por sequía, déficit o contaminación. Aunque como advertíamos se relacionan ambos en tantos el SNGRH forma parte del SNGA, así como también, es posible que pueda establecer emergencia hídrica, ambiental hasta un estado de emergencia al no existir norma que lo prohíba.

⁶ Esta último es una excepción a la regla general puesto que las sequías pueden convertirse en desastres naturales causando hambruna, migraciones y afectaciones graves al entorno debido a la alteración climática prolongada. A diferencia, por ejemplo, de los déficits hídricos, los cuales tiene menor temporalidad en la disminución de lluvias que impliquen una gravedad menor a la sequía o desastre natural.

2.6. Reporte de emergencias ambientales en el marco del SINEFA

El OEFA es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización (SINEFA) y con funciones normativas en fiscalización ambiental en el marco de la Ley N.º 29325. En ese marco, dispuso la necesidad de aprobar el Reglamento del reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA mediante Resolución del Consejo Directivo N.º 018-2013-OEFA/CD (Reglamento del reporte de emergencias ambientales), que tiene como finalidad regular las obligaciones de los administrados en presentar los reportes de emergencias ambientales correspondientes.

Ahora bien, incluyendo la modificación última por Resolución N.º 006-2021-OEFA/CD a este Reglamento, se viene regulando principalmente lo siguiente:

- La presentación del reporte preliminar hasta dentro de las doce (12) horas de ocurrencia del evento; y un plazo máximo de diez (10) días hábiles de ocurrida la emergencia ambiental.
- Se requiere la concurrencia de tres elementos convergentes: (a) Que se trate de un evento súbito e imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas; (b) que incida en la actividad de la empresa; (c) que genere o pueda generar el deterioro al ambiente.
- Para conocer si está obligado o no a reportar, el administrado debe acceder a el “Estimador de Riesgos Ambientales de Emergencias” (ERA EMERGENCIAS) y completar la información exigida, bajo responsabilidad administrativa, penal o civil.
- No toda emergencia ambiental debe ser reportada, sino dependerá de la metodología de estimación de riesgos de emergencias ambientales, el cual se sustenta en la ubicación del desastre, tipo de sustancia contaminantes que afecte los componentes ambientales, dimensión del área, entre otros aspectos.
- Las infracciones administrativas que pueden originar el inicio de procedimiento administrativo sancionador, pueden ser desde 5 a 1000 UIT dependiendo de la calificación de gravedad la obligación. La más leve es la de no remitir al OEFA los reportes de emergencia dentro del plazo establecida con una sanción hasta 100

UIT; mientras que la no remisión de información o documentación falsa pueden tener sanciones de 5 a 500 UIT y 10 a 1000 UIT, respectivamente.

En ese sentido, también es importante destacar que se debe concurrir en tres elementos convergentes para ser considerado una emergencia ambiental, salvo que se acredite de manera fehaciente la ruptura del nexo causal tales como el caso fortuito o fuerza mayor. Estos tres elementos convergentes se pueden entender en lo siguiente de acuerdo con la Exposición de Motivos del Reglamento:

Tabla 02: Concepto de emergencia ambiental según el Reglamento de reporte de emergencias ambientales

1.Evento súbito e imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas.	2. Incidencia en la actividad del titular	3.Genere o pueda generar un deterioro al ambiente
El evento ocurra de manera repentina e inesperada, respecto del cual el titular no se encontraba en la posibilidad de conocer con exactitud el lugar ni el momento en que se produciría, ni tampoco la magnitud que alcanzaría.	El evento ocurre dentro del área de influencia directa, donde se desarrollan las actividades. Comprende la suma de todos los espacios ocupados por los componentes principales, accesorios y áreas impactadas directamente durante el ciclo de vida de la actividad	Todo menoscabo material que sufre el ambiente o alguno de sus componentes, contraviniendo o no alguna norma y que genere (o pueda generar) efectos negativos.

Fuente: Resolución del Consejo Directivo N.º 018-2013-OEFA/CD, y modificaciones.

Con la modificación del Reglamento del reporte de emergencia ambientales por Resolución N.º 006-2021-OEFA/CD, se introdujo un enfoque de riesgos de reportar o comunicar las emergencias ambientales. De esta manera, en base a la información proporcionada se puede determinar el nivel de riesgo para la verificación inmediata y correcta respuesta.

Cabe añadir, la regulación de este concepto tiene una relación más al reporte de emergencias ambientales, el cual es otro enfoque que también ha sido de suma preocupación en el contexto internacional. Por ejemplo, el Acuerdo de Cooperación regional para el combate contra la contaminación del Pacífico sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas en casos de emergencia, aprobado por Resolución Legislativa N.º 24929 del año 1988 por Perú, en sus Artículos IX y X, se dispone la importancia que los capitanes de barco deben informar inmediatamente los derrames por hidrocarburos a través de los medios correspondientes.

Asimismo, en la legislación española, es importante que se tenga la “probabilidad suficiente” de acuerdo a la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medio Ambiental en España o aquella “probabilidad razonable” que pueda generar una afectación o efecto nocivo de acuerdo al Canadian Environmental Protection Act, 1999 (CEPA).

Por lo mencionado, si bien la definición de la emergencia ambiental del artículo 28° de la Ley General del Ambiente y del Reglamento del reporte de emergencia ambientales se asemejan al entenderlo como un evento súbito, se diferencia en tanto ocurre dentro del área de influencia del titular de la actividad. Asimismo, el OEFA no tiene competencias para declarar una emergencia ambiental en determinada zona geográfica mediante resolución en el marco del SNGA, sino de regular y fiscalizar la obligación del reporte de emergencias ambientales en el marco del SINEFA.

2.7. Relación entre la emergencia ambiental de la Ley General del Ambiente con las demás declaratorias en el sector ambiental.

Como se ha detallado, cada emergencia ambiental se declara a través de diferentes criterios y procedimientos de acuerdo a su normativa específica tales como la Ley N.° 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental; Ley N.° 30754, Ley Marco sobre el Cambio Climático; Declaratoria de emergencias por recursos hídricos en la Ley N.° 29338; Decreto Legislativo N.° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos; Ley N.° 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental; o el reporte de emergencias ambientales por Resolución del Consejo Directivo N.° 018-2013-OEFA/CD, y modificado por Resolución N.° 006-2021-OEFA/CD; Estado de Emergencias por gestión de desastres como régimen de excepción constitucional.

En dicho contexto, dentro de las cuestiones a considerar en el estudio de las emergencias ambientales, es importante a efectos de nuestra investigación evaluar si tienen relación por su naturaleza jurídica ambiental o si de manera institucional forman parte del SNGA, teniendo como ente rector MINAM de este sistema funcional. Hemos evaluado que cada emergencia responde a un enfoque distinto, aunque siempre a una situación que requiere tutela inmediata ambiental en el marco del SNGA, LGA y la Política Nacional del Ambiente.

Se ha detallado que, por un lado, la Dirección General de Calidad Ambiental del MINAM conduce la DEA; y la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos evalúa la DEA en

residuos sólidos. Ambos posibles de ser aprobados por Resolución Ministerial con diferentes criterios que implican desastres y contaminación.

Por otro lado, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del MINAM evalúa a través de un informe la declaración de emergencia climática para su aprobación por Decreto Supremo, como se realizó con el Decreto Supremo N° 003-2022-MINAM; a diferencia de la Declaración de Emergencia Ambiental y emergencia por residuos sólidos que se realizan a través de Resoluciones Ministeriales, aunque ambas se conecten por la Política Nacional del Ambiente,.

Asimismo, el ANA a través de resoluciones jefaturales declara emergencias hídricas por sequía, déficit, contaminación o conflicto en su gestión; a diferencia de la DEA que se aprueba a través de la resolución ministerial aplicando los criterios de la Ley N° 28804 de no exceder los ECA y LMP, contaminación y riesgo de población vulnerable cercana, salud pública, presencia de áreas naturales protegida, entre otros regulados.

En ese contexto, la propuesta analizada de modificación del artículo 28 de la LGA que busca armonizar las emergencias ambientales en el sector ambiental sin perjuicio de que puedan ser desarrolladas a través de la normativa específica de ser el caso es la siguiente (véase propuesta en el Anexo 01):

Artículo 28.- Emergencia Ambiental y su declaración.

La Emergencia Ambiental es aquella situación, desastre, accidente o evento de daño súbito y significativo como resultados de factores naturales, tecnológicos y/o humanos que amanecen, afecten o dañen al ambiente, así como a la salud, vida y bienes al entorno del ser humano y la naturaleza.

En caso de ocurrencia de Emergencia Ambiental, el Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil y el Ministerio de Salud u otras entidades con competencia ambiental, debe declarar la Emergencia Ambiental en determinada área geográfica y establecer planes especiales en el marco de esta Declaratoria, así como otras de acuerdo con su normativa específica.

De acuerdo con dicha propuesta de modificación del artículo 28 de la LGA, se ha indicado expresamente que existe “normativa específica” que puede también ser necesaria para evaluar la DEA, sin perjuicio del concepto anteriormente propuesto del primer párrafo anteriormente evaluado en la primera sección.

Asimismo, se ha agregado terminología como “desastre” que permitan relacionarse con la definición de emergencia como aquel estado de daños sobre el medio ambiente, vida y patrimonio de acuerdo con el numeral 2.8 del Artículo 2 del Decreto Supremo N.º 048-2011-PCM, del glosario de términos del Reglamento del Sistema Nacional de Gestión del Riego de Desastres (SINAGERD).

De igual forma, se agregó la terminología de “evento” que afecte al ambiente por las actividades del administrados para relacionarlo con el marco legal del SINEFA y los reportes de obligatorio cumplimiento de acuerdo con su reglamento. Aunque siempre distinguiendo que el OEFA no tiene competencias para declarar una emergencia ambiental en determinada área geográfica, sino es el MINAM en aplicación de la LGA y Ley DEA como ente rector del SNGA.

A continuación, en la tercera sección, seguiremos indagando en esta relación estrecha aplicado ahora al Caso Repsol sobre el derrame de petróleo en el litoral marino costero en el Perú u otros relacionados. Asimismo, se buscará determinar que además de la dispersa normativa de emergencia ambiental, es necesario reforzar aspectos regulatorios como los planes de contingencias y seguros de caución ambientales, así como también, en pensar como última medida la revocación de la certificación ambiental ante el incumplimiento de medidas administrativa dictadas por OEFA en el marco de una DEA. De lo contrario, de no incorporar estas medidas excepcionales en una situación extraordinaria como una DEA, no podría gestionarse efectivamente una respuesta inmediata por parte del Estado en su conjunto.

III. Apuntes sobre las Declaratorias de Emergencias Ambientales en el contexto peruano: A propósito del estudio del Caso Repsol sobre el derrame de petróleo en el litoral marino costero.

En la presente sección, se abordará el Caso Repsol como uno de los desastres ambientales más graves de los últimos tiempos en el litoral peruano para evaluar los criterios usados en

la toma decisión de una DEA en comparación a otros no declaradas. De esta manera, se determinará que además de un concepto armonizador de emergencia ambiental a ser declarada, es necesario también reforzar aspectos regulatorios a nivel legal como los planes de contingencias, seguros ambientales de caución, así como también, en pensar como última medida la revocación de la certificación ambiental ante el incumplimiento de medidas administrativa dictadas por el OEFA en el marco de una DEA.

Para ello es importante entender el contexto de las DEA en el Perú. A la fecha, han existido alrededor de 15 DEA aplicados en el marco de la LGA en concordancia con la Ley DEA, para diferentes áreas o sectores de intervención desde el año 2007 con el CONAM hasta la actualidad con el MINAM (Anexo 02).

Dentro de ellos se destacan la reciente declaratoria de emergencia ambiental en las áreas marino costero afectadas por el derrame de petróleo ocasionado por la empresa Repsol (Caso Repsol), aprobadas por R.M N°021-2022-MINAM y sus modificaciones y prórrogas respectivas por R.M N°042-2022-MINAM y R.M N.º 133-2022-MINAM por (90) días hábiles contados a partir del 2 de junio del año 2022.

Del total de 15 casos identificados de DEA en el contexto nacional, faltarían cumplir en estricto el Plan de Acción Inmediata y de Corto Plazo para el Caso Repsol asumido por OEFA, MINAM, DICAPE, OSINERGMIN, SERNANP, ANA, IMARPE, DIGESA y GORE CALLAO⁷.

Ahora bien, es importante advertir que no todas las emergencias ambientales alcanzan a ser declaradas por la resolución ministerial respectiva de acuerdo con la LGA y Ley DEA. Hemos analizado incluso en anteriores secciones el concepto de emergencia ambiental y el procedimiento respectivo de la DEA conducido por el MINAM para evaluar y decidir si determinada área geográfica corresponde a ser declarada de emergencia ambiental en base a la recopilación de información y desarrollo de los criterios conforme al artículo 3 de la Ley DEA, en concordancia con el artículo 3 del Reglamento respectivo: (1) Exceder los ECA y LMP; (2) contaminación de la población y ambiente por sustancias peligrosas; (3) alto riesgo para poblaciones vulnerables; (4) Ocurrencia de accidentes que generan

⁷ Para mayor detalle, véase las noticias actuales sobre la afectación de las 25 playas que continúan hasta la fecha pese a las medidas dictadas por OEFA: <https://rpp.pe/politica/gobierno/caso-repsol-ministerio-del-ambiente-denuncia-que-25-playas-siguen-afectadas-por-derrame-de-petroleo-noticia-1424819>

vertimiento sobrepasando así la legislación nacional y estándares internacionales; (5) impactos a largo plazo en la salud humana; (6) ausencia de instrumentos de gestión ambiental que involucren planes de contingencia y recuperación; (7) protección de la vulnerabilidad y de áreas naturales protegidas.

Evidencia de ello es un caso reciente en particular que no cumplió los siete criterios de la DEA: El derrame del concentrado de Zinc al Río Chillón⁸. Al respecto, la situación de emergencia ambiental reportada se origina por la volcadura del vehículo de transporte en el Km 24+640 de la carretera Alpamarca-Canta de propiedad de la empresa Wari Service S.A.C que trasladaba treinta y seis (36) toneladas de concentrado de zinc desde la unidad minera Alpamarca, de titularidad de Compañía Minera Chungar S.A.C., hacia la Refinería Cajamarquilla (Lima).

De acuerdo con el Informe N.º 00207-2022-MINAM/VMGA/DGCA/DCAE que motivó la decisión de no establecer DEA, se concluye que solo se configuró un nivel de alteración ambiental moderado – nivel anaranjado. En consecuencia, solo se recomendó un mayor seguimiento de ANA y MINSA en caso se presentase mayores daños que acrediten que sea significativo y súbito.

Sin perjuicio de ello, extraemos dentro de los fundamentos que, si bien se evidenció la superación de los valores ECA y/o normas internacionales con la presentación elevada de arsénico, cadmio, plomo en relación a los parámetros considerados como indicadores para la DEA (criterio 01 y 04); no se había reportado la exposición de personas al concentrado de zinc (criterio 02), así como tampoco, el gobierno regional y local han identificado un nivel riesgo de población vulnerable el marco del SINAGERD (criterio 03).

Asimismo, el MINSA no había reportado evidencia considerable sobre la existencia de impactos negativos a largo plazo en la salud humana vinculada con la contaminación ambiental del río Chillón (criterio 05). Además, se evidenció que se habían realizado acciones de limpieza y contención del concentrado de zinc en el río Chillón por parte del administrado en cumplimiento de su plan de contingencia de acuerdo con lo reportado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Este ministerio había ya ordenado a su vez

⁸ Para mayor detalle, véase la nota de prensa emitida por el Ministerio del Ambiente respecto de la contaminación de zinc del río Chillón en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/621744-minam-analiza-aguas-del-rio-chillon-donde-ocurrio-el-derrame-de-concentrado-de-zinc>

al administrado un mandato de carácter particular para que cumpla con realizar el monitoreo de: a) calidad del agua, b) hidrobiológico y biotoxicidad en peces y c) calidad de suelo, en un plazo de noventa (90) días hábiles, realizándose los mismos cada quince (15) días; en puntos agua arriba y abajo del punto de contaminación, así como en todas las piscigranjas aguas abajo del punto de contaminación (criterio 06).

Respecto al último criterio 07, referido a la protección de vulnerabilidad y singularidad de espacios naturales, el SERNANP comunicó al MINAM que el sector Cullhuay-Huaros-Canta del río Chillón, no está relacionado directa ni indirectamente a áreas naturales protegidas, zona de amortiguamiento o área de conservación regional alguna. En consecuencia, solo se acreditó el criterio 01 y 04 del total, siendo no significativo “moderado – nivel anaranjado”.

Por lo mencionado, en comparación con el presente Caso del derrame de Zinc no declarado DEA, a diferencia del Caso Repsol como veremos a continuación, es importante mencionar un principal hallazgo de la presente investigación. Para declarar una DEA o no por parte del MINAM es vital la articulación multisectorial entre las autoridades involucradas puesto que la toma de decisión de este ministerio depende necesariamente de los reportes remitidos por INDECI (en el marco del SINAGERD), MINSA (con DIGESA) y todas aquellas autoridades ambientales relacionadas en el marco del SNGA tales como el ANA y SERNANP; incluso por parte del titular bajo sanción de responsabilidad por parte de OEFA. Dicha articulación debe orientarse por un concepto legal armonizador preestablecido de emergencia ambiental en la LGA para evitar interpretaciones confusas de lo necesario a reportar.

3.1. Contexto actual en la Declaratoria de Emergencia Ambiental del Caso Repsol sobre el derrame de petróleo en el litoral marino costero en el Perú.

En esta línea de análisis de las DEA en el contexto nacional, resulta importante indicar la reseña del caso del derrame de petróleo de Ventanilla, acaecido en enero de 2022, producto de las actividades de la empresa RESPOL. Como parte de los antecedentes y hechos conocidos, la Unidad Fiscalizable de Refinería La Pampilla S.A.A. es una filial del Grupo Repsol del Perú S.A.C., dedicado a la actividad de hidrocarburos (producción y refinación del petróleo), ubicado en el distrito de Ventanilla, provincia Constitucional del Callao; y, es una actividad que le corresponde un Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d), en

tanto, los impactos ambientales negativos que podría generar dicha actividad son altos, según la Clasificación Anticipada del Anexo N° 1 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

Dicho instrumento de gestión ambiental fue aprobado por el Ministerio de Energía y Minas, mediante Resolución Directoral N° 751-2006-MEM/AAE, para efectos de la Construcción y Operación de un Nuevo Terminal Multiboyas N° 3 de la Refinería La Pampilla, el mismo que cuenta con el Plan de Contingencia del Terminal Multiboyas N° 1, 2 y 3.

Asimismo, mediante Resolución N° 058-2016-SENACE/DCA, se otorgó conformidad al Informe Técnico Sustentatorio al Sistema de detección temprana de fugas de hidrocarburos (Sistema HEADS), presentado por RELAPASAA para la Refinería La Pampilla, siendo este un instrumento complementario del EIA, el cual contiene en su anexo 15 el plan de contingencia operacional al ser una plataforma acuática, aprobado por Resolución de Capitanía N.° 263-2015 (DICAPI), de fecha 09 de diciembre de 2015.

Con relación al desastre ambiental de fecha 15 de enero de 2022, a las 22:26:36 horas, se registró la emergencia ambiental en el sistema del OEFA respecto del derrame ocurrido con anterioridad a las 17:25:00 horas, cuando se encontraba el Buque Tanque Mare Doricum en las instalaciones del Terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería La Pampilla.

Seguidamente, la empresa operadora de la Refinería La Pampilla, reportó al OEFA una emergencia ambiental por la presencia de un producto oleoso en un área de 2.5 m² en lado del mar por un posible derrame de 0.16 barriles de hidrocarburos.

En dicho contexto, el MINAM solicitó reportes para evaluar la posible DEA, el cual finalmente se sustentó en el Informe N° 00009-2022-MINAM/VMGA/DGCA a cargo de la Dirección General de Calidad Ambiental para evaluar la posible DEA. En dicho precitado informe de fecha 21 de enero del 2022 se describe que el OEFA y SERNANP comprobó que efectivamente el petróleo derramado constituía un daño súbito y significativo por afectar la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras y la Zona Reservada Ancón, con áreas de 512 Ha. y 1758.1 Ha; entre otras razones a explicar posteriormente.

En consecuencia, con la información del momento, el MINAM determinó que sí constituyó un daño ambiental súbito y significativo con un alto riesgo para el ambiente y salud, por lo tanto, se emitió la R.M N.º 021-2022-MINAM. Para mayor detalle véase, el siguiente gráfico del área geográfica determinada según el Anexo 01 de la referida Resolución Ministerial, el cual fue publicado el 22 de enero de 2022 en el Diario Oficial El Peruano.

Gráfico 02: DEA por Resolución Ministerial N.º 021-2022-MINAM



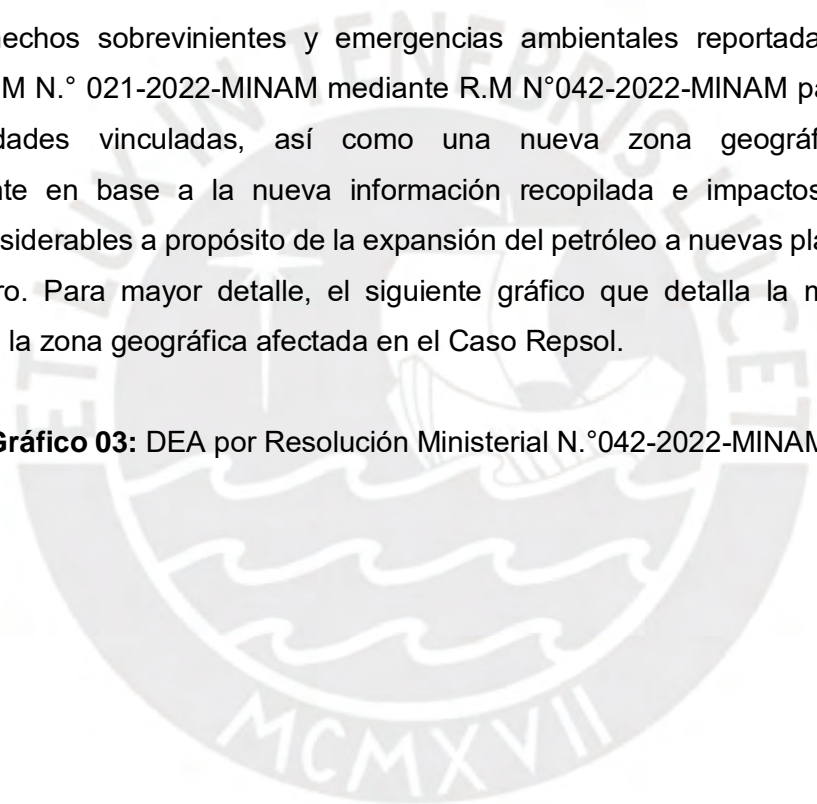
Fuente: Anexo 1 de la Resolución Ministerial N.º 021-2022-MINAM.

En la presente Resolución, se plantea un primer plan de acción asumiendo así compromisos el OEFA, MINAM, DICAPI, OSINERGMIN, SERNANP, ANA, IMARPE, DIGESA, GORE CALLAO, y otras relacionadas, de acuerdo con el artículo 28 de la LGA y Ley DEA y su reglamento.

Posteriormente, con fecha 24 de enero de 2022, se registró una segunda emergencia a las 20:48 horas en el sistema de OEFA sobre nuevos derrames presentados en la superficie de agua de mar de Ventanilla, proveniente del Terminal N° 2, la misma que limita con la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras.

De nuevos hechos sobrevinientes y emergencias ambientales reportadas, el MINAM modifica la R.M N.° 021-2022-MINAM mediante R.M N°042-2022-MINAM para incorporar nuevas entidades vinculadas, así como una nueva zona geográfica afectada ambientalmente en base a la nueva información recopilada e impactos ambientales negativos considerables a propósito de la expansión del petróleo a nuevas playas del litoral marino costero. Para mayor detalle, el siguiente gráfico que detalla la modificación y ampliación de la zona geográfica afectada en el Caso Repsol.

Gráfico 03: DEA por Resolución Ministerial N.°042-2022-MINAM



En ese sentido, cabe adicionar entonces que de la primera DEA por R.M N.º 021-2022-MINAM se analizaron con los hechos reportadas hasta el 21 de enero, los cuales eran incluso menores a los reportados posteriormente por la misma empresa en comparación a lo recopilados por OEFA. Para mayor detalle, véase los reportes evaluados para la primera DEA, y luego modificado por la R.M N.º042-2022-MINAM por reportes y hechos sobrevinientes.

Gráfico 04: Reportes evaluados para la Declaratoria de Emergencia Ambiental de la R.M N.º 021-2022-MINAM y su modificatoria después por R.M N.º042-2022-MINAM



Reportes	Número de barriles de petróleo derramados		Nº de hectáreas afectadas	
	15/01/2022	28/01/2022	15/01/2022	16/01/2022 – en adelante
REPSOL	0.16 barriles	10.396 barriles	0.00025 ha	En litigio
OEFA-MINAM	6000 barriles	11 900 barriles	1.8ha	15.845.71 ha

Fuente: Edición propia.

Es decir, recién con la R.M N.º042-2022-MINAM que modificó la R.M N.º 133-2022-MINAM, se detalló realmente el número aproximado de barriles derramados y hectáreas afectadas, por tanto, se acreditaría con mayor razón la necesidad y urgencia de haber sido declarada la emergencia ambiental pese a que la información fue limitada en la primera DEA aprobada por R.M N.º 021-2022-MINAM ⁹.

⁹ Ello comprueba además como advertíamos que hay un aspecto por reforzar al momento de evaluar la DEA, puesto que se depende de los reportes e informes enviado tanto del titular como de las principales entidades involucrados principalmente

Por lo expuesto, es posible concluir con mayor certeza en el siguiente análisis de los criterios para declarar una emergencia ambiental en el presente caso. Respecto al primer y cuarto criterio, sobre el criterio de nivel de concentración de contaminantes que sobrepasen el ECA, LMP aprobados o estándares internacionales, es evidente que la cantidad de barriles tóxicos de 11.900 según reportes de OEFA-MINAM significa un impacto altamente considerable (Defensoría del Pueblo, 2022, pp.40-46). Ello sumado a que los petróleos crudos están compuestos principalmente de hidrocarburos alifáticos y aromáticos con pequeñas cantidades de compuestos que contienen azufre, como tiofenos y tiolanos, y otros compuestos más polares según lo evaluado en el primer Informe N° 00009-2022-MINAM/VMGA/DGCA del MINAM.

Respecto al segundo y quinto criterio, sobre contaminación al ambiente y salud por sustanciación tóxicas a corto y largo plazo, es evidente también que la exposición aguda, por inhalación y contacto dérmico por pequeñas cantidades de petróleo crudo ligero y dispersantes provoca reacciones respiratorias y cutáneas transitorias, vómitos y diarrea. Sin embargo, la exposición a largo plazo puede causar problemas de irritación a la nariz, garganta y pulmones, dolor de cabeza, mareos, somnolencia, pérdida de coordinación, fatiga, náuseas y dificultad para respirar y problemas en el sistema nervioso central o dañar la sangre y órganos como los riñones y el hígado según lo reportado por el Informe de Adjuntía N.° 10-2022-DP/AMASPPI (Defensoría del Pueblo, 2022, pp. 66-70).

Asimismo, respecto al tercer criterio, sobre el alto riesgo para poblaciones vulnerables, ya el Ministerio de Producción había reportado más de 2500 pescadores formales e informales¹⁰ que recibirían bonos por la afectación del derrame. Además, al ser zonas de playas (balnearios) que sirven de recreación para la población del Callao y Lima, con mayor razón significaría un alto riesgo de exposición al derrame de petróleo¹¹.

Por su parte, el sexto criterio advierte la importancia de activar el plan de recuperación y contingencia conforme al instrumento de gestión ambiental. Si bien Repsol presentó ciertas

de OEFA, DIGESA e INDECI. En ese sentido, es importante se sancione en caso se reporte información falsa o incongruente puesto que impacta también en las decisiones de la Administración Pública, así como de la tutela ambiental.

¹⁰ Para mayor detalle, véase información reportada por el Ministerio de Producción en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/584388-produce-pescadores-artesanales-y-acuicultores-afectados-por-derrame-de-petroleo-continuan-recibiendo-apoyo-del-gobierno>

¹¹ El presente criterio de alto riesgo a poblaciones vulnerables depende de la información reportada por INDECI en el marco del SINAGERD para evaluar un posible escalamiento a una emergencia por desastres.

medidas de acuerdo con su plan de contingencia, lo hicieron de manera tardía y desconociendo la magnitud del impacto. En ese sentido, la respuesta fue insuficiente para minimizar o atender los impactos ambientales negativos considerables, así como no permitió una primera respuesta estatal rápida frente a lo erróneamente reportada¹². Evidencio de ello, es que incluso el último 29 de octubre del presente año 2022, el OEFA comprueba e informa que se ha impuesto dos multas en primera instancia respecto a la información falsa reportada y de no realizar las acciones de contención y limpieza por montos de 3 000.00 UIT (equivalente a S/. 12,800,000.00) y 6 340.082 UIT (equivalente a S/. 29,164,377.2), respectivamente¹³.

Respecto al último séptimo criterio observado, respecto a la vulnerabilidad de los espacios naturales, se advierte que del Oficio N° 0131-2022-SERNANP/DGANP enviado al MINAM, el derrame de petróleo habría afectado las siguientes dos áreas naturales protegidas: (1) Islotes de Pescadores de la Reserva Nacional Sistemas de Islas, Islotes y Puntas Guaneras en una superficie de 31 Ha aproximadamente; y (2) la Zona Reservada Ancón, en una superficie de 1758.1 Ha aproximadamente.

Por lo mencionado, es evidente que existió un daño ambiental súbito y significativo al entorno humano, ambiente y salud pública, en consecuencia, una declaración de emergencia ambiental válida incluso con los hechos reportados limitados que se tuvieron para la emisión de la primera R.M N.° 021-2022-MINAM, y que luego fueron modificados y ampliados los compromisos en el Plan de Acción Inmediato y Corto Plazo con la R.M N°042-2022-MINAM (Anexo 03).

Asimismo, consideramos que los criterios abarcan lo mínimo para establecer una DEA al evaluar el Caso Repsol y Caso del derrame de Zinc en un contexto de 15 emergencias declaradas en total en el país. No obstante, como reiteramos la cuestión por reforzar son los reportes remitidos por INDECI (en el marco del SINAGERD), MINSA (con DIGESA) y todas aquellas autoridades ambientales relacionadas en el marco del SNGA tales como el ANA y SERNANP para la toma de decisión por parte del MINAM de establecer una DEA; incluso es importante el reporte del propio titular sujeto a fiscalización y sanción por parte

¹² Para mayor detalle, véase la cronología de las acciones supervisión ambiental de OEFA frente al derrame de petróleo en Ventanilla en el siguiente enlace: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2826984/CRONOLOGIAresumida%20%281%29.pdf.pdf>

¹³ Para mayor detalle, véase el comunicado oficial del OEFA <https://www.gob.pe/institucion/oeфа/noticias/665415-oeфа-imponer-dos-multas-a-repsol-por-mas-de-42-millones-de-soles>

de OEFA. De ahí la importancia de considerar una definición legal armonizadora y entendible a las demás autoridades y titulares.

Adicionalmente, es importante hacer una labor de seguimiento del plan de acción, así como de las medidas administrativas dictadas por OEFA, OSINERGMIN, SERFOR, entre otras entidades. Por ejemplo, en el caso de OEFA se ha iniciado cuatro (4) procedimientos administrativos sancionadores contra la Refinería La Pampilla S.A.A por el incumplimiento de las siguientes medidas administrativas: (i) limpieza del área de suelo y aseguramiento, contención y recuperación de hidrocarburo, (ii) contención, recuperación y limpieza de la bahía de las áreas naturales protegidas y en otras áreas marinas, (iii) aseguramiento del área, contención, recuperación y limpieza de hidrocarburo sobrenadante y (iv) presentación de información falsa reportada.

De igual manera, OEFA ha ordenado dieciséis (16) medidas administrativas, respecto de los cuales se ha evidenciado el incumplimiento de siete (7) con multas por un total de 2 millones 760 mil soles aproximadamente. Para mayor detalle, el Anexo 04.

Finalmente, del análisis expuesto se ha declarado una emergencia ambiental válida en el presente Caso Repsol sobre el derrame de petróleo, en tanto existió un daño ambiental súbito y significativo al entorno humano, ambiente y salud pública pese a la información limitada que se tenía en un inicio. Además, ha sido en eficaz, al tratar de modificar y ampliar los compromisos en el Plan de Acción Inmediato y Corto Plazo con la R.M N°042-2022-MINAM, y luego prorrogado R.M N.º 133-2022-MINAM por (90) días hábiles contados a partir del 2 de junio del año 2022.

Asimismo, a pesar de las acciones dispuestas por el OEFA y la no escalada a un Estado de Emergencia por catástrofe ambiental para activar la ayuda humanitaria y contrataciones directas, es necesario que el Estado adopte acciones más concretas destinadas a atender las consecuencias de la emergencia ambiental, siendo que estas acciones deban ser respondidos por el titular al ser quien generó los daño. Así como también, se requiere la adopción de medidas que incentiven o disuadan al titular de ser diligente y responsable en su actividad riesgosa, a efectos de no generar acciones que pudiesen derivar en una emergencia ambiental y que tenga una conducta de cumplimiento de las medidas administrativas preventivas que ordene el fiscalizador ambiental en el marco de una DEA.

A continuación, plantearemos algunas propuestas regulatorias para fortalecer la acción y respuesta en el marco de una DEA teniendo en consideración el análisis al presente Caso Repsol.

3.2. Propuestas regulatorias para fortalecer la acción y respuesta en el marco de una declaratoria de emergencias ambientales.

En el marco de una DEA, es importante resaltar que este también es un instrumento o herramienta legal que el Estado peruano tiene para poder afrontar desastres ambientales de gran magnitud. A partir de lo descrito anteriormente del caso Repsol sobre el derrame de petróleo, se ha puesto en evidencia la poca capacidad del Estado peruano y sus herramientas legales frente a lo ocurrido.

A manera de reflexión, resulta importante reforzar las siguientes propuestas regulatorias en el marco de una DEA sin que afecte la seguridad jurídica de los titulares en los siguientes aspectos: (1) Optimizar los planes de contingencia como parte de la estrategia de manejo ambiental, (2) la posibilidad excepcional de la revocación de la certificación ambiental ante el incumplimiento de medidas administrativas dictadas por OEFA, (3) implementar y ejecutar garantías, seguros ambientales de caución u otros instrumentos financieros que aseguren el riesgo económico, social y ambiental en virtud del principio de quien contamina paga y responsabilidad ambiental.

3.2.1. Optimizar los planes de contingencia como parte de la estrategia de manejo ambiental

Si bien en el caso de Repsol no estamos frente a un escenario de una empresa que no tiene una certificación ambiental que contenga el respectivo plan de contingencia, se ha presentado una situación en que la respuesta fue tardía e insuficiente para minimizar o atender los impactos ambientales negativos considerables en el marco de una DEA, así como no permitió una primera respuesta rápida frente a lo erróneamente reportada derivando así a una de las emergencias ambientales que más ha afectado en los últimos tiempos el litoral marino costero nacional sin perjuicio de los demás procesos de responsabilidad en curso.

En ese sentido, se debe fortalecer los planes de contingencia como parte de la estrategia de manejo ambiental en cuanto a sus objetivos, medidas y procesos específicos de prevención y gestión de riesgos, alerta, movilización y respuesta frente a emergencias ambientales, incluyendo respuestas inmediatas para atender aspectos de índole social y ambiental, considerando la salud pública, la calidad del ambiente y demás criterios de protección ambiental, en relación también con los demás planes contenidos en la Estrategia de Manejo Ambiental aprobados en los instrumentos de gestión ambiental preventivos, a fin de que el contenido del referido plan se ajuste a la realidad del proyecto de inversión y de esta manera se logre minimizar en lo máximo posible los impactos ambientales en una emergencia ambiental, de conformidad con los artículos 10 de la Ley del SEIA, Ley N.º 27446 y el Reglamento SEIA, aprobado por Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM.

Gráfico 05: Relación de la Jerarquía de Mitigación con la Estrategia de Manejo Ambiental en el marco del SEIA



Fuente: Lineamientos para la Compensación Ambiental en el marco del SEIA, R.M. N° 398-2014-MINAM.

En ese sentido, los planes de contingencia como parte de la estrategia de manejo ambiental en la certificación ambiental deben incluir la definición de objetivos, alcances, descripción detallada de las medidas, indicadores de seguimiento, cronograma, presupuesto y recursos necesarios, según lo siguiente:

Tabla 03: Contenido mínimo del Plan de Contingencia en la Estrategia de Manejo Ambiental

Objetivos:	La definición de objetivos de los planes o programas, son determinados considerando que las medidas que se proponen serán de aplicación tanto para los impactos ambientales como para las causas que lo generan. El objetivo específico debe enunciar la idea central del plan o programa de forma sucinta y objetiva apuntando a los logros.
Alcance	El alcance debe precisar el espacio y la oportunidad en la que se implementará el plan o programa, es decir las actividades y/o componentes del proyecto, impactos a manejar por cada plan o programa, el tipo de medida, así como la etapa o fase en que se implementará: planificación, diseño o formulación; construcción; operación y/o mantenimiento; y abandono o cierre.
Descripciones de las medidas	En este apartado, el titular debe describir de manera detallada las actividades que se realizarán para implementar las medidas de manejo ambiental planteadas.
Indicadores	Los indicadores son variables que permiten evaluar la eficiencia y eficacia del manejo ambiental y brindar sustento para la toma de decisiones por parte del titular.

Fuente: Edición propia.

Dichas variables permiten medir el efecto de las medidas de manejo ambiental del proyecto de inversión. Asimismo, pueden describir el estado de los componentes ambientales del entorno del proyecto. Para la elección de los indicadores se debe considerar como mínimo la pertinencia, utilidad y oportunidad (Blanca Lozano, 2009, pp. 290). De igual manera, es importante considerar un cronograma de actividades que refleje el cumplimiento de los objetivos del plan o programa considerando las etapas o fases del proyecto expresados en número de días, meses o años que describan los recursos, responsables y presupuesto proyectado para ello (Blanca Lozano, 2009, pp. 292).

Por lo mencionado, el plan de contingencia como parte de la estrategia de manejo ambiental debe elaborarse considerando los objetivos, el alcance, la descripción de los riesgos identificados y de las respectivas medidas, los indicadores, el cronograma, los recursos e insumos, el responsable, los presupuestos, entre otros que determine la autoridad ambiental competente (Blanca Lozano, 2009, p. 293). Así como también, debe contener, como mínimo, la identificación de eventos probables, niveles de emergencia, notificación de la emergencia, acciones y protocolos ante los diferentes tipos de emergencia ambiental,

organización del equipo de respuesta, procedimientos de respuesta ante emergencias, reporte de emergencias, identificación de organismos de apoyo, entrenamiento y simulacros y acciones de apoyo a la población directamente afectada (Blanca Lozano, 2009, p. 295).

En el presente Caso Repsol, podemos identificar los planes de contingencia desarrollados de acuerdo con el Reglamento de Protección Ambiental de Hidrocarburos, D.S N.º 039-2014-EM, el cual luego fue reforzado por las modificaciones de los artículos 66 y 66-A sobre las acciones de primera respuesta frente a emergencias ambientales con el D.S N.º 005-2021-EM. Con esta última modificación claramente se establecía que el titular debe ejecutar las acciones de primera respuesta para controlar y contener los contaminantes. En caso de no contar con Plan de Contingencia, no lo exime de responsabilidad para la ejecución de acciones de primera respuesta como el aseguramiento del área de contención y limpieza posterior del área afectada.

Por otro lado, se encuentran los planes de contingencias operacionales cuando específicamente se desarrollen en instalaciones acuáticas, las cuales pueden ocasionar derrames de hidrocarburos en el mar y espacios acuáticos (Defensoría del Pueblo, 2022,19).

Sobre ello se sabe que el único plan de contingencia operacional es el mismo de las instalaciones de los Terminales Portuarios Multiboyas N.º 1, 2 y 3 y el Sistema HEADS aprobado por Resolución de Capitanía 263-2015 de por DICAPI, de fecha 09 de diciembre de 2015, el cual a su vez fue evaluado por ITS y otorgado por Resolución N.º 058-2016-SENACE/DCA en agosto de 2016 (Defensoría del Pueblo, 2022, 20). Es decir, que de haberse activado efectivamente el Sistema de Detección Temprana de Fugas de Hidrocarburos (Sistema HEADS) probablemente no se hubiera expandido el petróleo por más de 11.900 barriles reportadas por OEFA.

Por lo mencionado, no solo hay negligencia por parte del Grupo Repsol en la ejecución de sus planes de contingencia, sino también que es necesario que las autoridades ofrezcan la mayor predictibilidad y exigencia a los titulares para reducir los riesgos necesarios, puesto que la DICAPI de la Marina de Guerra debe actualizar el Plan Nacional de Contingencia operacionales que datan de casi más de 30 años para el caso de los planes de

contingencias operacionales, mientras que los planes de contingencias sujetos a la certificación ambiental en el marco SEIA requieren de una adecuación a nuevos estándares internacionales frente a emergencias ambientales (Defensoría del Pueblo, 2022, pp.29-34).

3.2.2. Revocación excepcional del instrumento de gestión ambiental ante el incumplimiento de medidas administrativas dictadas por OEFA

El presente caso de Repsol se evidenció que, en el marco de una DEA, del total de dieciséis (16) medidas administrativas, se han incumplido siete (7) de ellas con multas por un total de 2 millones 760 mil soles aproximadamente. Las última dos de ellas fue impuesta en primera instancia respecto a la información falsa reportada y la no realización de acciones de contención y limpieza por montos de 3 000.00 UIT (equivalente a S/. 12,800,000.00) y 6 340.082 UIT (equivalente a S/. 29,164,377.2), respectivamente, en octubre del presente año¹⁴ (Anexo 04). Es decir, un contexto extraordinario como una DEA, el cual incluso modificado por R.M N°042-2022-MINA y prorrogado por R.M N.º 133-2022-MINAM por (90) días hábiles contados a partir del 2 de junio del año 2022, no se han venido incumpliendo las medidas administrativas dictadas por el OEFA desde febrero del presente año.

En ese sentido, es importante reflexionar que a la fecha no existe la posibilidad legal expresa de la revocación de la certificación ambiental ante el incumplimiento de medidas administrativas dictadas por el OEFA en el marco de una DEA, siguiendo los criterios del artículo 214° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO LPAG)¹⁵. En consecuencia, la autoridad ambiental competente no podría evaluar la posibilidad de la revocatoria de la certificación ambiental como única alternativa posible para cautelar el interés público ambiental en situaciones sumamente excepcionales; o incluso que sirva de

¹⁴ Para mayor detalle, véase el comunicado oficial del OEFA <https://www.gob.pe/institucion/oefta/noticias/665415-oefta-impone-dos-multas-a-repsol-por-mas-de-42-millones-de-soles>

¹⁵ Según Juan Carlos Morón Urbina, la revocación se puede entender en los términos siguientes:

“(…) la potestad excepcional que la ley confiere a la Administración Pública para que de manera directa, de oficio y mediante nuevo acto administrativo pueda modificar, reformar o sustituir (total o parcialmente), o simplemente extinguir los efectos jurídicos futuros de un acto administrativo generado conforme a derecho (válido y eficaz) fundándose en la necesidad de adecuarse a una necesidad extrínseca y posterior: el interés público (Morón Urbina, 2021, pp.186-18).

En ese sentido, el artículo 214 del TUO LPAG plantea que la revocabilidad de actos favorables procede por cambios sobrevinientes de las circunstancias externas del acto; y por calificación expresa por norma con rango de ley de la posibilidad revocar dichos actos favorables.

advertencia para futuras emergencias ambientales en virtud del principio quien contamina paga o responsabilidad ambiental¹⁶.

Al respecto, el principio de responsabilidad ambiental del artículo IX de la LGA bien advierte que el causante de la afectación ambiental está obligado a adoptar todas las medidas necesarias de manejo ambiental bajo responsabilidad. En ese sentido, el dictado de una medida preventiva y el incumplimiento de esta en el marco de una DEA serviría para evitar un riesgo ambiental. Incluso cuando no haya certeza científica, se puede aplicar el principio precautorio. Así, en caso no se cumpla con dicha medida preventiva, podría por ley expresa habilitarse el supuesto de revocación del instrumento de gestión ambiental en el marco de una DEA como se ha planteado en los siguientes términos con la incorporación de un Artículo 136-A en la LGA (Anexo 01).

Así, en el caso en que se disponga la revocación de los certificados ambientales, la Autoridad Ambiental competente remite la Resolución de revocatoria a la Entidad de Fiscalización Ambiental, a fin de que inicie las acciones de fiscalización y dictado de medidas administrativas correspondientes, en el marco de sus competencias. El titular cuya certificación ambiental haya sido revocada, no lo exime de cumplir sus obligaciones ambientales establecidas en la normativa ambiental o los de cierre y/o abandono, así como de tener un adecuado manejo ambiental de sus emisiones, efluentes, residuos sólidos, entre otros relacionados.

Cabe reiterar, que se debe tener en cuenta el principio de razonabilidad y seguridad jurídica contemplado en el TUO LPAG, puesto que la revocación del título habilitante como está planteada es una medida de carácter excepcional para quien afecte el bien jurídico ambiental en el marco de una DEA. Asimismo, es importante evaluar si se trata de un servicio público establecido por ley y con características de continuidad y esencialidad, el cual sería importante evaluar exhaustivamente si es posible la revocación de su certificación ambiental sin perjudicar los demás títulos habilitantes que permiten su actividad. Para ello y demás, se recomendaría el uso del test de razonabilidad y proporcionalidad para no afectar derechos fundamentales de las titulares que dependen de la operación o actividad económica cuyo título habilitante se piensa revocar, así como también, analizar otras

¹⁶ Existe en el ordenamiento la posibilidad de la revocación de licencias de uso de agua cuando se declare en emergencia hídrica por escasez de acuerdo con el artículo 72 de la Ley N.º 29336, Ley de Recursos Hídricos.

alternativas menos gravosas como la posible paralización del proyecto sin necesidad de una posible revocación.

3.2.3. Implementar y ejecutar garantías, seguros ambientales de caución u otros instrumentos financieros.

El Caso Repsol invita a la reflexión sobre las alternativas de un sistema de garantías o seguros ambientales de caución que cubra indemnizaciones y costos derivados de daños ambientales en el marco de una DEA. De hecho, es importante mencionar que existe a la fecha una demanda civil de responsabilidad objetiva por intereses difusos en curso presentado por Indecopi por un monto total de USD 4,500 millones contra Repsol y sus compañías aseguradoras por afectar a los consumidores, usuarios y terceros¹⁷.

Resulta importante entonces la posibilidad de implementar, constituir y ejecutar garantías, seguros ambientales de caución u otros instrumentos de carácter financieros o de riegos por parte de los titulares frente a los posibles impactos de gran magnitud que podrían generar sus actividades riesgosas en el marco de una DEA sin perjuicio de las ya reguladas por algunos sectores como hidrocarburos o minerías para su última etapa de plan de cierre y/o abandono.

De hecho, el artículo 148° de la LGA establece claramente que las actividades ambientales riesgosas requieren de sistemas de garantías que sean de carácter incondicional y que pueden ejecutarse de forma inmediata aplicando así el principio de quien contamina y de responsabilidad ambiental.

Las garantías no son novedosas en la normativa ambiental. Por ejemplo, en la modificación de la Ley N° 28090, Ley que Regula el Cierre de Minas, efectuada el año 2021, se introdujo la garantía ambiental a favor del MINEM o Gobierno Regional para cubrir los costos de rehabilitación de las etapas productiva (vida útil), cierre final y post cierre, así como algún costo de medidas de mitigación ambiental que se origine por algún peligro o desastre no contemplado en el plan de cierre aprobado.

¹⁷ Para mayor detalle, puede revisarse la información oficial publicado por el INDECOPI en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/indecopi/noticias/606485-el-indecopi-presenta-demanda-judicial-contrarepsol-por-usd-4-500-millones-por-responsabilidad-civil-de-riesgo-por-derrame-de-petroleo>

Por todo lo mencionado, es que la propuesta planteada de incorporación del Numeral 148.3 al Artículo 148, solo establece un sistema de garantías o seguros ambientales de caución a los estudios de impacto ambiental semidetallados o detallados, puestos que son los proyectos que podrían ocasionar emergencias con considerables impactos negativos al ambiente.

Cabe adicionar, que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) aprobó el Reglamento para la Gestión del Riesgo Social y Ambiental, mediante Resolución S.B.S N.º 1928-2015, de fecha 27 de marzo de 2015, con el objetivo de establecer requerimientos mínimos para la gestión del riesgo social y ambiental para buenas prácticas y riesgos financieros. Dichos criterios de riesgos financieros y de seguros, podrían ser útiles al momento de evaluar los seguros ambientales de caución para actividades riesgosas.

En suma, la Declaratoria de Emergencia Ambiental es un evento extraordinario al punto de que solo han presentado 15 emergencias declaradas formalmente en tan solo 17 años desde su implementación en la LGA y Ley DEA desde el año 2005. Por ello, es importante al menos reflexionar que ante lo sucedido en el Caso Repsol en el marco de una DEA, se puedan debatir alternativas regulatorias que busquen tutelar el bien jurídico ambiental.

CONCLUSIONES

Por lo mencionado, se pueden concluir en lo siguiente:

- Una herramienta clave en el manejo de desastres ambientales es la Declaración de Emergencia Ambiental. Al respecto, el concepto de emergencia ambiental ha sido entendida como un daño ambiental súbito y significativo por causas naturales o tecnológicas en la Ley General del Ambiente.
- En el estudio comparado de emergencias ambientales se tienen modelos mayoritarios que regulan las emergencias ambientales como daños a ser gestionadas inmediatamente en las leyes generales ambientales dispuestas a inicios del siglo XX como es el caso de Canadá, México, Colombia y el Perú. Por otro lado, existen modelos

minoritarios que no optan por definirlo en la ley general del ambiente, sino en leyes especiales como para la protección de parques nacionales y áreas naturales protegidas como es el caso español. De acuerdo con los objetivos de la presente investigación y propuesta propia de definición en una LGA se acercaría al modelo mayoritario, aunque actualizada por el enfoque de riesgos ambientales optado por el PNUMA.

- A nuestro criterio, podría entenderse la emergencia ambiental como aquella situación, desastre, accidente o evento que se origina súbita y significativamente como resultados de factores naturales, tecnológicos o humanos que amanecen, afectan o dañen al ambiente, así como a la salud, vida y bienes al entorno del ser humano y la naturaleza.
- Por un lado, la Dirección General de Calidad Ambiental del MINAM conduce la gestión de la DEA; y la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM evalúa la declaratoria de emergencia ambientales en residuos sólidos. Ambos posibles de ser aprobados por Resolución Ministerial en el marco de la Política Nacional del Ambiental, SNGA y ROF.
- Por otro lado, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del MINAM evalúa la declaración de emergencia climática para su aprobación a través de decreto supremos; a diferencia de la Declaración de Emergencia Ambiental y emergencia por residuos sólidos que se realizan a través de Resoluciones Ministeriales. No obstante, ambas emergencias responden a la pronta acción de reducir los impactos ambientales en el marco de la Política Nacional del Ambiental y SNGA.
- Asimismo, el ANA a través de resoluciones jefaturales declara emergencias hídricas por sequía, déficit, contaminación o conflicto en su gestión; a diferencia de la DEA que se aprueba a través de la resolución ministerial aplicando los criterios de la LGA y Ley DEA de no exceder los ECA y LMP, contaminación y riesgo de población vulnerable cercana, salud pública, presencia de áreas naturales protegida, entre otros regulados. Aunque en el caso del ANA sí existe la posibilidad de la revocación de los títulos de uso hídrico ante la declaratoria de emergencia por escasez hídrica en el Artículo 72° de la Ley de Recursos Hídricos.

- Si bien la definición de la emergencia ambiental del artículo 28° de la Ley General del Ambiente y del Reglamento del reporte de emergencia ambientales se asemejan al entenderlo como un evento súbito, se diferencia en tanto ocurre dentro del área de influencia donde se desarrollan las actividades. Asimismo, OEFA no tiene competencias para declarar una emergencia ambiental en determinada zona geográfica mediante resolución en el marco del SNGA, sino fiscalizar los reportes de emergencias ambientales en el marco del SINEFA.

- En el contexto del estudio de las declaratorias de emergencias, se ha comprobado que se tienen diferente enfoques y procedimientos desarrollados por su normativa específica tales como la Ley N.° 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental; Ley N.° 30754, Ley Marco sobre el Cambio Climático; Decreto Legislativo N.° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos; Ley N.° 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental; o el reporte de emergencias ambientales por Resolución del Consejo Directivo N.° 018-2013-OEFA/CD, y modificado por Resolución N.° 006-2021-OEFA/CD; Estado de Emergencias por gestión de desastres como régimen de excepción constitucional. No obstante, dentro de las cuestiones a considerar en el estudio de las emergencias ambientales, es evaluar si tienen relación por su naturaleza jurídica ambiental o si de manera institucional forman parte del SNGA teniendo como ente rector al MINAM. Hemos evaluado que cada emergencia responde a un enfoque distinto, aunque siempre partiendo desde la tutela inmediata ambiental en el marco del SNGA, LGA y la Política Nacional del Ambiente. Por tanto, es necesario un concepto armonizador y que a su vez sea abierto al desarrollo normativo específico como se ha planteado en la modificación del artículo 28 de la LGA (Anexo 01).

- Cabe añadir, el Estado de Emergencia por desastres (Constitución Política del Perú y SINAGERD), Declaratoria de Emergencia Ambiental (Ley N.° 28611 y Ley N.° 28804) y la emergencia ambiental reportada en el marco del SINEFA (Resolución del Consejo Directivo N.° 018-2013-OEFA/CD, y modificado por Resolución N.° 006-2021-OEFA/CD) tienen una estrecha relación puesto que no hay que norma que prohíba que puedan declararse más de un tipo de emergencia sobre una misma área geográfica dependiendo del grado de respuesta y acción pública frente a un daño ambiental súbito y significativo causado por factor humano, natural o tecnológico.

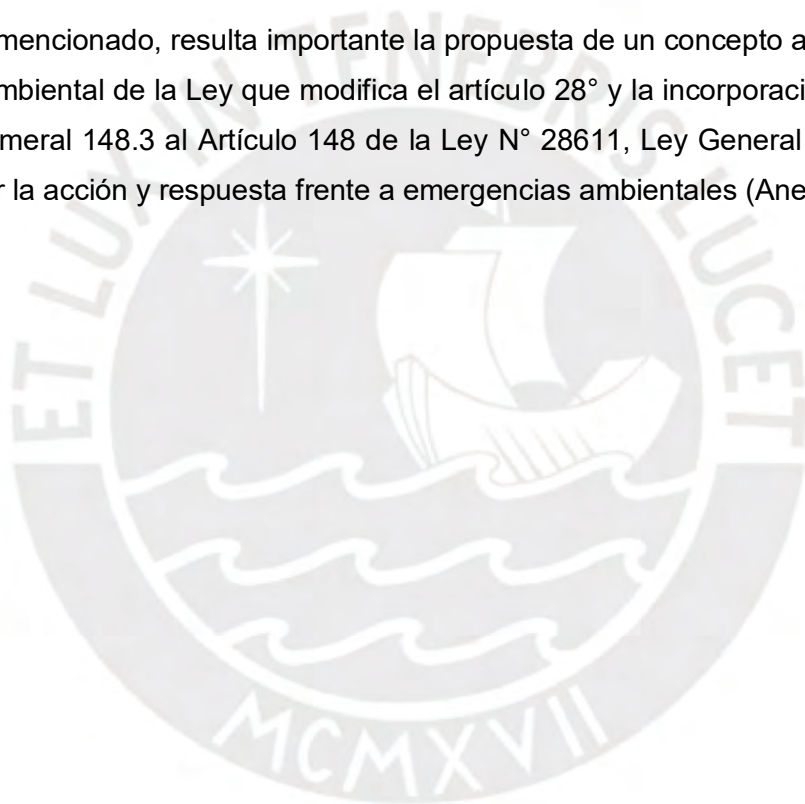
- En el Perú han existido alrededor de 15 declaratorias de emergencia ambiental aplicados en el marco de la Ley General del Ambiente en lo compatible con la Ley N.º 28804, para diferentes áreas o sectores de intervención. Dentro de ellos se destacan la reciente DEA por el Caso Repsol, aprobadas por R.M N°021-2022-MINAM y sus modificaciones y prórrogas respectivas por R.M N°042-2022-MINAM y R.M N.º 133-2022-MINAM por (90) días hábiles contados a partir del 2 de junio del año 2022.
- Los siete criterios desarrollados para declarar una DEA se establecen en el artículo 3 de la Ley DEA, en concordancia con el artículo 4 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 028-2008-PCM, en los siguientes: (1) Exceder los ECA y LMP; (2) contaminación de la población y ambiente por sustancias peligrosas; (3) alto riesgo para poblaciones vulnerables; (4) Ocurrencia de accidentes que generan vertimiento sobrepasando así la legislación nacional y estándares internacionales; (5) impactos a largo plazo en la salud humana; (6) ausencia de instrumentos de gestión ambiental que involucren planes de contingencia y recuperación; (7) protección de la vulnerabilidad y de áreas naturales protegidas.
- En el estudio de dichos criterios, no todas las emergencias ambientales alcanzan a ser declaradas por la resolución ministerial respectiva de acuerdo con la Ley General del Ambiente y la Ley N.º 28805. De hecho, solo 15 emergencias ambientales han sido declaradas formalmente en tan solo 17 años desde su implementación en la LGA y Ley DEA desde el año 2005. Dentro de las que no se declararon, se resalta el último derrame del concentrado de zinc al Río Chillón que fue considerado como riesgo moderado al no cumplir a totalidad los siete criterios, en especial por no presentarse población vulnerable y afectación a áreas naturales protegidas.
- En la DEA del Caso Repsol es evidente que existió un daño ambiental súbito y significativo al entorno humano, ambiente y salud pública, en consecuencia, fue una decisión válida incluso con la información limitada que se tuvieron para la emisión de la R.M N.º 021-2022-MINAM, y luego modificada y ampliada los compromisos en el Plan de Acción Inmediato y Corto Plazo con la R.M N°042-2022-MINAM.

- En ese sentido, dentro de los hallazgos de analizar el Caso Repsol y Zinc en el contexto de las DEA en el país es que para declarar una emergencia ambiental por parte del MINAM es vital la articulación multisectorial entre las autoridades involucradas puesto que la toma de decisión del MINAM depende necesariamente de los reportes remitidos por INDECI (en el marco del SINAGERD), MINSA (con DIGESA) y todas aquellas autoridades ambientales relacionadas en el marco del SNGA tales como el ANA y SERNANP; incluso por parte del titular bajo fiscalización por parte de OEFA. Dicha articulación debe orientarse por un concepto legal armonizador preestablecido de emergencia ambiental en la LGA para evitar interpretaciones confusas de lo necesario a reportar.

- Ahora bien, en el marco de una DEA no basta declararla pese a los límites del reporte, sino gestionarla en base a los instrumentos legalmente establecidos o los que se puedan reforzar a partir del presente análisis del Caso Repsol. En ese sentido, dentro de los aspectos por reforzar, se considera necesario optimizar los Planes de Contingencia en la normativa del SEIA y operacionales vigentes a cargo de DICAPI en cuanto a sus objetivos, medidas y procesos específicos de prevención y gestión de riesgos, alerta, movilización y respuesta frente a emergencias ambientales; incluyendo respuestas inmediatas para atender aspectos de índole social y ambiental, considerando la salud de las personas, la calidad del ambiente y demás criterios de protección ambiental, en relación también con los demás planes contenidos en la estrategia de manejo ambiental, a fin de que el contenido del referido plan se ajuste a la realidad del proyecto de inversión y de esta manera se logre minimizar en lo máximo posible los impactos ambientales en una emergencia ambiental.

- No existe a la fecha la posibilidad legal expresa de la revocación de la certificación ambiental ante el incumplimiento de medidas administrativas dictadas por el OEFA en el marco de una declaratoria de emergencia ambiental, siguiendo los criterios del artículo 214 del TUO LPAG. En consecuencia, la autoridad ambiental competente no podría evaluar la posibilidad de la revocatoria del certificado ambiental como única alternativa posible para cautelar el interés público ambiental en situaciones sumamente excepcionales; o incluso que sirva de advertencia para futuras emergencias ambientales en virtud del principio quien contamina paga o responsabilidad ambiental.

- Resulta importante implementar, constituir y ejecutar sistemas de garantías, seguros ambientales de caución u otros instrumentos de carácter financieros o de riegos por parte de los titulares frente a los posibles impactos ambientales negativos de gran magnitud de las actividades riesgosas en el marco de una DEA; sin perjuicio de las ya reguladas por algunos sectores como hidrocarburos o minerías para su última etapa de plan de cierre o abandono. Además, dichas garantías y seguros ambientales de caución de carácter automático e irrevocable serían solo para los estudios de impacto ambiental semidetallados o detallados al ser lo más significativos, tal y como se ha planteado en la propuesta de incorporación del numeral 148.3 al artículo 148 de la LGA.
- Por lo mencionado, resulta importante la propuesta de un concepto armonizador de emergencia ambiental de la Ley que modifica el artículo 28° y la incorporación del Artículo 136-A y el Numeral 148.3 al Artículo 148 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, para fortalecer la acción y respuesta frente a emergencias ambientales (Anexo 01).



ANEXOS

Anexo 01: Propuesta de modificación e incorporación de artículos a la Ley General del Ambiente.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 28 E INCORPORA EL ARTÍCULO 136-A Y EL NUMERAL 148.3 AL ARTÍCULO 148 DE LA LEY N° 28611, LEY GENERAL DEL AMBIENTE, PARA FORTALECER LA ACCIÓN Y RESPUESTA ANTE EMERGENCIAS AMBIENTALES

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto incorporar el artículo 136-A y los numerales 148.3 y 148.4 al artículo 148 a la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Artículo 2.- Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad fortalecer la respuesta de las entidades públicas competentes y los titulares de proyectos de inversión y actividades extractivas, productivas, de comercialización u otras para prevenir y mitigar los impactos ambientales negativos que se pudiesen generar en el marco de declaratorias de emergencias ambientales.

Artículo 3.- Modificación del artículo 28 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Modifícase el artículo 28 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, de acuerdo con el siguiente texto:

Artículo 28.- Emergencia Ambiental y su declaración.

“La Emergencia Ambiental es aquella situación, desastre, accidente o evento de daño súbito y significativo como resultados de factores naturales, tecnológicos y/o humanos que amanecen, afecten o dañen al ambiente, así como a la salud, vida y bienes al entorno del ser humano y la naturaleza.

*En caso de ocurrencia de **Emergencia Ambiental**, el **Ministerio del Ambiente**, en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil y el Ministerio de Salud u otras entidades con competencia ambiental, debe declarar la **Emergencia Ambiental en determinada área geográfica** y establecer planes especiales en el marco de esta Declaratoria, así como otras de acuerdo con su normativa específica”.*

Artículo 4.- Incorporación del artículo 136-A y los numerales 148.3 y 148.4 al artículo 148 a la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Incorpórase el artículo 136-A y los numerales 148.3 y 148.4 al artículo 148 a la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, conforme a los siguientes textos:

“Artículo 136-A.- Revocación del instrumento de gestión ambiental en el marco de la declaratoria de emergencia ambiental

136-A.1 En el caso que el titular del proyecto de inversión o de la actividad extractiva, productiva, de comercialización u otras haya sido sancionado por incumplimiento de medida preventiva dispuesta por la Entidad de Fiscalización Ambiental en el marco de una declaratoria de emergencia ambiental, la Autoridad Ambiental debe disponer la revocación de las resoluciones que aprobaron los instrumentos de gestión ambiental, de corresponder.

136-A.2 La Autoridad Sancionadora remite la resolución de sanción, que agota la vía administrativa, por incumplimiento de la medida preventiva a la Autoridad Ambiental competente que tiene la función de aprobación de los instrumentos de gestión ambiental de la actividad. La Autoridad Ambiental competente dispone el inicio del procedimiento administrativo de revocación de los instrumentos de gestión ambiental de acuerdo con las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

136-A.3 En el caso en que se disponga la revocación de los instrumentos de gestión ambiental, la Autoridad Ambiental competente remite la Resolución de revocatoria a la Entidad de Fiscalización Ambiental, a fin de que inicie las acciones de fiscalización y dictado de medidas administrativas correspondientes, en el marco de sus competencias. El titular cuyo instrumento de gestión ambiental haya sido revocado, no lo exime de cumplir sus obligaciones ambientales establecidas en la normativa ambiental, así como tener un adecuado manejo ambiental de sus emisiones, efluentes, ruidos, vibraciones, residuos sólidos, entre otros relacionados.

136-A.4. La Autoridad Ambiental competente, remite la Resolución de revocatoria de los instrumentos de gestión ambiental a las Autoridades competentes que emitieron títulos habilitantes respecto de la actividad económica, a efectos de que dispongan las acciones de cancelación o suspensión de los respectivos títulos habilitantes que correspondan, en el marco de sus competencias.

136-A.5. Como consecuencia de la revocatoria de los instrumentos de gestión ambiental y/o cancelación o suspensión de títulos habilitantes y si el titular decida no continuar su actividad, deberá asegurar el cierre y/o abandono de la misma, a través del instrumento de gestión ambiental correspondiente.

“Artículo 148.- De las garantías

(...)

148.3 Conforme a la normativa de la materia, los titulares de proyectos de inversión y actividades que puedan generar impactos ambientales negativos significativos moderados y altos les corresponden presentar una garantía, seguros de caución u otros instrumentos financieros que respalden el cumplimiento de todas las obligaciones referidas a la atención de emergencias, en el marco de una declaratoria de emergencia ambiental emitida por el Ministerio del Ambiente.”

Anexo 02: Listado de Declaraciones de Emergencia Ambiental (DEA) de los años 2007 al 2022.

N°	ÁREA DE INTERVENCIÓN DE LA DEA	Departamento	Año	NORMA LEGAL	OBSERVACIONES Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo-PAICP
1	Declaran Emergencia Ambiental en áreas de influencia de las actividades de minería informal en la cuenca del río Ramis.	Puno	2007	Resolución Presidencial N° 171-2007-CONAM/PCD (16 octubre 2007) DS 034-2007-EM Aprueban Plan de Acción río Ramis	<u>PAICP CUMPLIDO</u>
2	Declaran en Emergencia Ambiental la zona de vertimiento de aguas servidas del Interceptor Norte ubicada en Taboada, Provincia Constitucional del Callao.	Lima/Callao	2008	Resolución Presidencial N° 093-2008-CONAM/PCD (15 mayo 2008)	<u>PAICP CUMPLIDO</u>
3	Declaran en Emergencia Ambiental el área afectada por el derrame de relaves mineros de la Compañía Minera Caudalosa S.A. en los distritos de Huachocolpa y Lircay, departamento de Huancavelica.	Huancavelica	2010	Resolución Ministerial N° 117-2010-MINAM (6 de julio 2010)	<u>PAICP CUMPLIDO</u> <u>RMN° 018-2011-MINAM.</u>
4	Declaran en Emergencia Ambiental las localidades de Champamarca, Quiulacocha, Paragsha y Asentamiento Humano José Carlos Mariátegui, situadas en el distrito de Simón Bolívar, provincia y departamento de Pasco.	Pasco	2012	Resolución Ministerial N° 117 - 2012-MINAM (11 de mayo 2012). Prórroga de la DEA: Resolución Ministerial N° 267-2012-MINAM (05 de octubre de 2012)	<u>PAICP CUMPLIDO</u>
5	Declaran en Emergencia Ambiental la cuenca del río Pastaza, en los distritos de Andoas y Pastaza, provincia del Datem del Marañón, departamento de Loreto.	Loreto	2013	Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM (25 de marzo de 2013) Modificación del Plan Acción Inmediato y Corto Plazo: Resolución Ministerial N° 139-2013-MINAM (11 de mayo de 2013)	<u>PAICP CUMPLIDO</u>
6	Declaran en Emergencia Ambiental la cuenca del río Corrientes, departamento de Loreto.	Loreto	2013-2014	Resolución Ministerial N° 236-2013-MINAM (07 de setiembre de 2013) Prórroga de la DEA: Resolución Ministerial N° 025-2014-MINAM (22 de enero de 2014)	<u>PAICP CUMPLIDO</u>

N°	ÁREA DE INTERVENCIÓN DE LA DEA	Departamento	Año	NORMA LEGAL	OBSERVACIONES Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo-PAICP
7	Aprueban Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo para la atención de la Emergencia Ambiental en la parte alta de la cuenca del río Tigre.	Loreto	2013-2014	Resolución Ministerial N° 370-2013-MINAM (30 de noviembre de 2013) Prórroga de la DEA: Resolución Ministerial N° 151-2014-MINAM (30 de mayo de 2014)	<u>PAICP CUMPLIDO</u>
8	Declaran en Emergencia Ambiental la parte baja de la cuenca del río Marañón.	Loreto	2014	Resolución Ministerial N° 136-2014-MINAM (17 de mayo de 2014)	<u>PAICP CUMPLIDO</u>
9	DEA de la parte alta de las microcuencas de los ríos Tingo – Maygasbamba, Hualgayoc – Arascorgue y Perlamayo, ubicadas en la provincia de Hualgayoc, Cajamarca.	Cajamarca	2016	Resolución Ministerial N° 272-2016-MINAM (26 de setiembre de 2016)	<u>PAICP CUMPLIDO</u>
10	Declaran en emergencia ambiental área geográfica ubicada en la Provincia Constitucional del Callao.	Lima	2017	Resolución Ministerial N° 307-2017-MINAM (20 de octubre de 2017)	<u>PAICP CUMPLIDO</u>
11	Declaran en emergencia ambiental la zona industrial vinculada al incendio sucedido en el cruce de la Av. Trapiche y la Av. Alfredo Mendiola, así como sus áreas colindantes afectadas en los distritos de Los Olivos, Comas y Puente Piedra.	Lima	2018	Resolución Ministerial N° 149-2018-MINAM (13 de abril de 2018)	<u>PAICP CUMPLIDO</u>
12	Declaran en emergencia ambiental la zona afectada por la rotura del colector primario de desagüe ubicado en el cruce de la Av. Tusílagos con la Av. Próceres de la Independencia, distrito de San Juan de Lurigancho, provincia y departamento de Lima.	Lima	2019	Resolución Ministerial N° 008-2019-MINAM (15. ene.2019)	<u>PAICP CUMPLIDO</u>
13	Declaran en emergencia ambiental el área geográfica que comprende la localidad de Villa Trompeteros - Nueva Libertad, ubicada en el	Loreto	2019	Resolución Ministerial N° 126-2019-MINAM (07 de mayo de 2019)	<u>PAICP CUMPLIDO</u>

N°	ÁREA DE INTERVENCIÓN DE LA DEA	Departamento	Año	NORMA LEGAL	OBSERVACIONES Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo-PAICP
	distrito de Trompeteros, provincia y departamento de Loreto.				
14	Declaran en Emergencia Ambiental área geográfica que comprende la zona marino costera por el derramen de petróleo de la empresa Repsol	Lima	2022	Resolución Ministerial N°021-2022-MINAM (22 de enero de 2022). Modificatoria Resolución Ministerial N°042-2022-MINAM (13 de febrero de 2022). Prórroga de la modificación DEA Resolución Ministerial N.º 133-2022-MINAM (01 de junio de 2022)	<u>PAICP</u> en <u>proceso</u>
15	Declaratoria de Emergencia Ambiental de área geográfica alrededor del 147.95 km (desde la quebrada Cuninico hasta el río Marañón, en la margen izquierda) en la zona de la selva de Loreto	Loreto	2022	Resolución Ministerial N° 187-2022-MINAM (24 de septiembre de 2022) Prórroga de la DEA Resolución Ministerial 229-2022-MINAM (04 de noviembre de 2022)	<u>PAICP</u> en <u>proceso</u>

Fuente: Edición propia.

Anexo 03: Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo en el marco de la Declaratoria de Emergencia Ambiental en el área del derrame de petróleo en el litoral marino aprobado por Resolución Ministerial N°042-2022-MINAM

OBJETIVO	META	ACTIVIDADES A DESARROLLAR	INDICADOR	RESPONSABLE	PLAZO
EJE 1: CALIDAD AMBIENTAL					
Reducir el riesgo al ambiente y a la salud generado por el derrame de hidrocarburos en la zona marino-costera	Cumplimiento de las medidas administrativas impuestas	Ejecución de la medida administrativa de identificar y limpiar las zonas afectadas por el derrame de hidrocarburos.	Reporte de avance y cumplimiento al OEFA	Refinería la Pampilla S.A.A. REPSOL Perú	De acuerdo con las medidas establecidas por el OEFA
		Ejecución de la medida administrativa de contener y recuperar el hidrocarburo.	Reporte de avance y cumplimiento al OEFA	Refinería la Pampilla S.A.A. REPSOL Perú	De acuerdo con las medidas establecidas por el OEFA
		Ejecución de la medida administrativa de transportar y disponer de manera segura los residuos peligrosos y no peligrosos generados con la limpieza del derrame.	Reporte de avance y cumplimiento al OEFA	Refinería la Pampilla S.A.A. REPSOL Perú	De acuerdo con las medidas establecidas por el OEFA
		Ejecución de la medida administrativa de rescate de fauna de la zona del derrame de hidrocarburos.	Reporte de avance y cumplimiento al OEFA	Refinería la Pampilla S.A.A. REPSOL Perú	De acuerdo con las medidas establecidas por el OEFA

OBJETIVO	META	ACTIVIDADES A DESARROLLAR	INDICADOR	RESPONSABLE	PLAZO
	Promover el cumplimiento de las medidas de control y mitigación del Plan de Contingencia	Supervisión ambiental a la empresa Refinería la Pampilla S.A.A. REPSOL Perú, a fin de evaluar la efectividad de medidas de control y mitigación, entre otras aprobadas en su Plan de Contingencia del respectivo estudio ambiental.	Número de supervisiones realizadas Reporte Público	OEFA	Continuo
		Fiscalización ambiental a la empresa Refinería la Pampilla S.A.A. REPSOL Perú, a fin de evaluar la efectividad de medidas de control y mitigación, entre otras aprobadas en el Plan de Contingencia del respectivo estudio ambiental.	Número de supervisiones realizadas Reporte Público	OEFA	Continuo
		Supervisión y fiscalización a la empresa Refinería la Pampilla S.A.A. REPSOL Perú, a fin de evaluar su nivel de cumplimiento en el marco normativo correspondiente.	Reporte	DICAPI	Continuo
		Supervisión y fiscalización a la empresa Refinería la Pampilla S.A.A. REPSOL Perú, a fin de evaluar su nivel de cumplimiento en el marco normativo correspondiente.	Reporte	OSINERGMIN - PCM	Continuo
		Supervisión del retiro del crudo remanente en ducto.	Reporte	OSINERGMIN - PCM	Continuo
		Supervisión de retiro de instalaciones submarinas del terminal (plegg, mangueras).	Reporte	OSINERGMIN - PCM	Continuo
		Supervisión del estado de las instalaciones retiradas y análisis de falla.	Reporte	OSINERGMIN - PCM	Continuo
		Supervisión de la reposición y reconexión de instalaciones de reemplazo.	Reporte	OSINERGMIN - PCM	Continuo
		Supervisión de pruebas y verificación de la integridad del sistema instalado.	Reporte	OSINERGMIN - PCM	Continuo

OBJETIVO	META	ACTIVIDADES A DESARROLLAR	INDICADOR	RESPONSABLE	PLAZO	
Reducir el riesgo al ambiente y a la salud generado por el derrame de hidrocarburos en las zonas marino-costeras	100% de las zonas afectadas identificadas	Identificación de las zonas marino costeras afectadas.	Informe	Refinería la Pampilla S.A.A. REPSOL Perú	De acuerdo con las medidas establecidas por el OEFA	
	100% de las zonas afectadas verificadas	Verificación de las zonas afectadas por el derrame hidrocarburos.	Informe	OEFA	Continuo	
	100% de las zonas de áreas naturales protegidas afectadas verificadas	Verificación, control y vigilancia de la ejecución de las medidas y acciones determinadas para recuperar las zonas <u>marino costeras</u> en el ámbito de las áreas naturales protegidas.	Reporte	SERNANP	Continuo	
	Vigilancia de la calidad ambiental del agua de mar		Monitoreo de seguimiento a la calidad del agua marino-costera.	Informe	ANA	Continuo
			Monitoreo para analizar el impacto en la biomasa focalizada en las zonas de pesca y acuicultura.	Número de reportes	IMARPE	Continuo
Monitoreo periódico de la calidad de las playas afectadas.			Número de reportes	DIGESA	Continuo	
Supervisión a las autorizaciones de vertimiento de aguas residuales tratados.			Informe	ANA	Continuo	
Reducir el riesgo al ambiente y a la salud generado por el derrame de hidrocarburos en las zonas marino-costeras	Disponer información del área afectada	Identificar la magnitud y trayectoria del derrame de hidrocarburos en la costa peruana para optimizar las acciones de limpieza	Documento	OEFA, CONIDA, DICAPI, MINAM, IMARPE	Continuo	
	Vigilancia de estado de los objetivos de conservación en las ACR de la zona afectada	Monitoreo y evaluación periódicos de la calidad de agua, suelo y biodiversidad de las ACR de la zona afectada con el apoyo de cooperación técnica, complementado las funciones del SERNANP.	Reporte/informe	GORE CALLAO /GORE LIMA/	continuo	

OBJETIVO	META	ACTIVIDADES A DESARROLLAR	INDICADOR	RESPONSABLE	PLAZO
Reducir el riesgo al ambiente y a la salud generado por el derrame de hidrocarburos en las zonas marino-costeras	Manejo de la fauna silvestre marino costera afectada y evaluación poblacional de fauna silvestre marino costera en las zonas de afectación	Manipulación, rescate y rehabilitación óptimos de la fauna silvestre marino costera afectada en el área geográfica del desastre.	Reporte	SERFOR	Continuo
		Evaluación y monitoreo de las poblaciones de fauna silvestre marino costera y sus hábitats, para adoptar las medidas pertinentes en el corto y mediano plazo.			
		Contar con el registro de especímenes varados muertos en la zona de afectación.			
EJE 2: SALUD					
Atender y vigilar de manera integral la salud de la población expuesta	Brindar la prestación de servicios y la atención de la población expuesta en el ámbito del derrame de hidrocarburos	Vigilancia centinela en los establecimientos de salud de la zona costera, por hidrocarburos.	Informe epidemiológico	MINSA-DIRESA/DIRIS	Continuo
		Prestación de servicios de salud a la población expuesta a hidrocarburos.	Documento	MINSA-DIRESA/DIRIS	Continuo
		Plan de promoción de la salud y prevención del riesgo frente al derrame.	Documento e informe	MINSA-DIRESA/DIRIS	Continuo
		Plan de comunicación de riesgos en salud.	Documento	MINSA-COMUNICACIONES	Continuo
EJE 3: INSTITUCIONAL					
Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional		Sensibilización y educación a la población que permita disminuir su exposición.	Documento	GOBIERNO LOCAL/ MINAM	Continuo
		Coordinar la solicitud y remisión de la cooperación técnica bilateral y multilateral en función de las	Reporte	MINISTERIO DE RELACIONES	Continuo

OBJETIVO	META	ACTIVIDADES A DESARROLLAR	INDICADOR	RESPONSABLE	PLAZO
para la atención de la emergencia ambiental	Ejecución de mecanismos de coordinación interinstitucional	prioridades y necesidades ambientales a ser determinadas por las instancias especializadas pertinentes.		EXTERIORES	
		Realizar mediciones organolépticas y toma de muestras de productos hidrobiológicos.	Reporte	SANIPES	Continuo
		Fiscalización en la zona impactada por el derrame de hidrocarburos, a fin de asegurar que los productos que llegan a los mercados de abasto tengan la condición de aptos para el consumo humano.	Reporte	SANIPES	Continuo
		Apoyo y/o asistencia con la implementación y/o abastecimiento de bienes y servicios en coordinación con SERFOR.	Reporte	GOBIERNO REGIONAL DE LIMA/GORE CALLAO	Continuo
		Apoyo y/o asistencia a la habilitación de puntos de acopio para las especies afectadas en coordinación con SERFOR.	Reporte	GOBIERNO REGIONAL DE LIMA/GORE CALLAO	Continuo
		Apoyo en la coordinación con los gobiernos locales las acciones de sensibilización y apoyo social (voluntariado) respecto a la atención de la emergencia ambiental, en concordancia con los programas, planes y estrategias ambientales establecidas por el MINAM.	Reportes / Informes	GOBIERNO REGIONAL DEL CALLAO / GOBIERNO REGIONAL DE LIMA	Continuo

OBJETIVO	META	ACTIVIDADES A DESARROLLAR	INDICADOR	RESPONSABLE	PLAZO
Otorgar una suspensión por cuatro meses a los pescadores artesanales afectados por el derrame de petróleo.	201 pescadores afectados	Emitir una Resolución Jefatural otorgando la suspensión de pago por 4 meses.	Reporte	FONDEPES	30 días
Fortalecer las competencias técnico productivo de los pescadores artesanales de las zonas afectadas por el derrame de petróleo.	Capacitar a pescadores y agentes de la pesca artesanal directamente afectados por emergencia ambiental identificados por el PRODUCE.	Dictar los cursos de formalización y Curso técnico – productivos.	Reporte	FONDEPES	Semanal

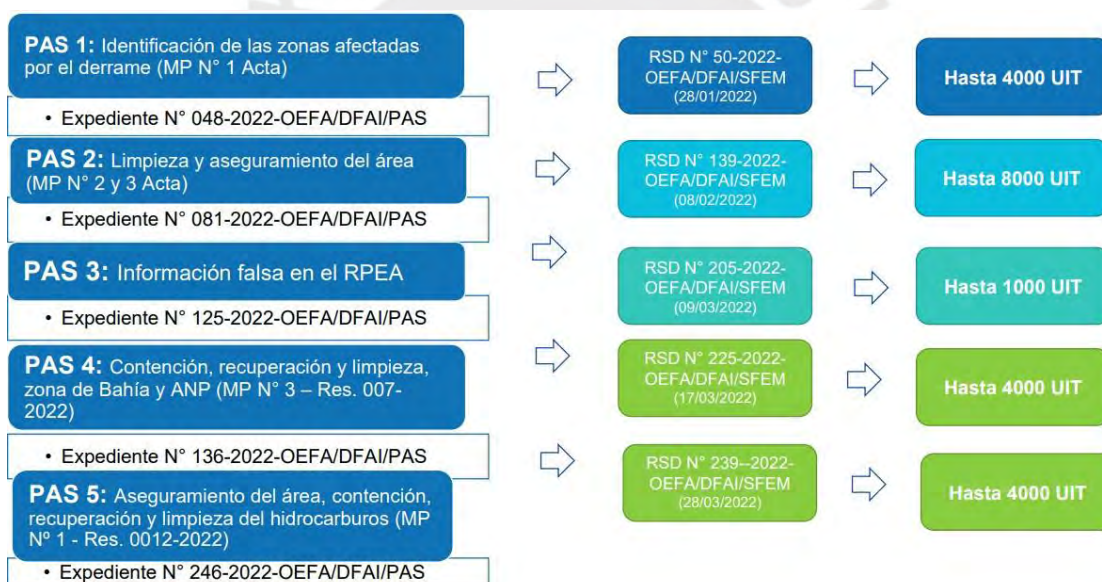
Fuente: Anexo 02 de la Resolución Ministerial N.º042-2022-MINAM

Anexo 04: Medidas administrativas dictadas y procedimientos administradores iniciados por el Organismo de Evaluación y Fiscalización y Sanción sobre el Caso Repsol del derrame de petróleo marino costero.

Nº	Resolución Directoral/ Acta de supervisión	Medidas Impuestas	Acciones legales adoptadas a la fecha tras la verificación
1	Acta de Supervisión del 17 de enero de 2022	Identificar las zonas afectadas por el desplazamiento del hidrocarburo derramado	Medida incumplida 1. Se impuso multa coercitiva de 100 UIT 2. Se inició el procedimiento sancionador
2		Realizar las acciones de limpieza del área de suelo afectada por el derrame de petróleo crudo en la zona de playa Cavero y otras áreas que pudieran verse afectadas	Medida incumplida 1. Se impuso multa coercitiva de 100 UIT 2. Se inició el procedimiento sancionador
3		Asegurar el área, realizar la contención y recuperación del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar de Ventanilla y en otras áreas en las cuales exista la presencia de hidrocarburo	Medida incumplida 1. Se impuso multa coercitiva de 100 UIT 2. Se inició el procedimiento sancionador
4		Realizar la segregación, almacenamiento, transporte y disposición final de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos generados como consecuencia de las actividades de la limpieza de las áreas afectadas	Impugnada
5	Resolución N° 007-2022-OEFA/DSEM del 20 de enero de 2022	Realizar el patrullaje, rescate, limpieza y custodia temporal, liderado por personal capacitado en la materia, de la fauna de las áreas afectadas por el hidrocarburo derramado, en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR, entre otros	Medida incumplida 1. En análisis de inicio del procedimiento sancionador 2. Se impuso multa coercitiva de 100 UIT
6		Ejecutar acciones de recuperación y/o rehabilitación y liberación de la fauna rescatada y custodiada de las áreas afectadas por el hidrocarburo derramado, en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR, entre otros	Medida cumplida
7		Asegurar el área, realizar la contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar y del hidrocarburo impregnado en las áreas naturales protegidas afectadas, así como ejecutar la remediación de los componentes ambientales afectados, en coordinación con SERNANP, PRODUCE y SERFOR.	Medida incumplida 1. Se impuso multa coercitiva de 100 UIT 2. Se inició el procedimiento sancionador

Nº	Resolución Directoral/ Acta de supervisión	Medidas Impuestas	Acciones legales adoptadas a la fecha tras la verificación
8	Resolución N° 007-2022-OEFA/DSEM del 20 de enero de 2022	Ejecutar los muestreos de comprobación en las áreas recuperadas y remediadas	En Plazo
9		Realizar el monitoreo hidrobiológico, monitoreo de aves y mamíferos marinos y monitoreo de los ecosistemas frágiles y diversidad biológica de las áreas afectadas por el hidrocarburo derramado, a fin de determinar el grado de afectación biológica, en coordinación con el SERNANP, IMARPE, PRODUCE y SERFOR.	En Plazo
10	Resolución Directoral N° 00012-2022-OEFA/DSEM del 27 de enero de 2022	Aseguramiento del área, contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar afectada, correspondiente a la zona del mar de Ventanilla, donde se produjo el 2do derrame (24/01/2022).	Medida incumplida 1. Se impuso multa coercitiva de 100 UIT 2. Se inició el procedimiento sancionador
11		Ejecución de los muestreos de comprobación (agua y sedimento) con posterioridad a las actividades de contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar afectada, correspondiente a la zona del Mar de Ventanilla, donde se produjo el 2do derrame (24/01/2022).	Medida incumplida 1. En análisis de inicio del procedimiento sancionador 2. Multa coercitiva en trámite
12		Realizar el almacenamiento, transporte y disposición final de los residuos sólidos y líquidos peligrosos y no peligrosos generados como consecuencia de las actividades de la limpieza del área de agua de mar afectada, correspondiente a la zona del Mar de Ventanilla, donde se produjo el 2do derrame (24/01/2022)	Impugnada

N°	Resolución Directoral/ Acta de supervisión	Medidas Impuestas	Acciones legales adoptadas a la fecha tras la verificación
13		<u>Actualizar o modificar el plan de contingencia de la REFINERÍA LA PAMPILLA</u> , aprobado por Resolución de Capitanía N° 263-2015, de tal manera que, considere un mayor dimensionamiento de capacidad de respuesta inmediata ante la ocurrencia de un derrame de hidrocarburos de gran volumen.	En verificación
14	Resolución N° 00013-2022-OEFA/DSEM del 31 de enero de 2022	<u>Paralizar las actividades operativas de carga o descarga de hidrocarburos u otros productos en los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3, así como en el Terminal Monoboya T-4</u> , existentes en Refinería La Pampilla, hasta que presente al OEFA un Plan de Gestión ante Derrames de Hidrocarburos en Mar; así como un informe técnico emitido por una entidad especializada que evidencie la integridad de las instalaciones, donde se garantice la operatividad de los terminales, a fin de evitar daños a los componentes ambientales.	Medida cumplida parcialmente 1. Se autorizó carga y descarga en Terminal 1 y 3. Los demás terminales siguen paralizados.
15	Resolución N° 00048-2022-OEFA/DSEM del 15 de marzo de 2022	<u>Realizar la segregación, almacenamiento, tratamiento, valorización, transporte y disposición final, de la totalidad de los residuos sólidos y líquidos, tanto peligrosos como no peligrosos</u> , generados como consecuencia de las actividades de aseguramiento del área, contención, recuperación de hidrocarburos y limpieza de las áreas afectadas producto de la emergencia ambiental; de acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.	Impugnada
16	Acta de Supervisión del del 01 de abril de 2022	<u>Cese de las acciones de mezcla de arena impregnada con petróleo crudo con arena limpia en la zona supramareal de la playa San Gaspar</u> , utilizada como acción de limpieza, así como en otras playas donde se estuvieran ejecutando dichas acciones; y, acreditación de la metodología utilizada como acción de limpieza en la playa San Gaspar, así como su eficacia.	Impugnada



Fuente: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

Andaluz Westreicher, C. (2013). *Manual de Derecho Ambiental*. Grijley EIRL, cuarta edición, 2013.

Andía Chávez, J. (2013). *Manual de Derecho Ambiental*. 2° Edición. El Saber Librería Editorial, 2013.

Aldana, M. I.; Rengifo, H.; Acevedo, A. M.; Calvo, E. (2007). *Aproximación diagnóstica y propuesta de políticas generales en materia de salud ambiental*. Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES.

Defensoría del Pueblo (2022). *Derrame de petróleo en la refinería la Pampilla: Recomendaciones que pueden evitarse*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3126171/Informe-Derrame-Ventanilla.pdf.pdf?v=1653347237>

Fabio Esborraz, D. (2016). *El modelo ecológico alternativo latinoamericano entre protección del derecho humano al medio ambiente y reconocimiento de los derechos de la naturaleza*. Revista Derecho del Estado n.º 36, pp. 93-129. Universidad Externado de Colombia. Consultado el 31 de julio de 2020. <http://www.scielo.org.co/pdf/rdes/n36/n36a04.pdf>

Foy Valencia, P. (2018). *Tratado de Derecho Ambiental*. Instituto Pacífico.

Fraume, N (2006). *Diccionario Ambiental*. Ecoe Ediciones.

Huerta Guerrero, L. (2013). *Constitucionalización del derecho ambiental*. Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP N° 70, pp. 496-502.

Lozano Cutanda, B. (2009). *Derecho Administrativo Ambiental*. Dykinson, Madrid, 10ª edición.

MERCOSUR (2014). *MERCOSUR/CMC/DEC. N° 14/04: Protocolo Adicional Al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur en materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales*.
<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1404s.asp>

Ministerio del Ambiente (2009). *Guía de Evaluación de Riesgos Ambientales*.
<https://sinia.minam.gob.pe/documentos/guia-evaluacion-riesgos-ambientales>

Ministerio del Ambiente (2008). *Estándares nacionales de calidad ambiental para agua*.
https://www.minam.gob.pe/wpcontent/uploads/2013/09/ds_002-2008-minam.pdf

Ministerio del Ambiente (2012). *Glosario de Términos de la Gestión Ambiental*.
<http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/504.pdf>

Ministerio del Ambiente (2014). *Informe Nacional del Estado del Ambiente*. Capítulo 1 Conociendo al Perú País Andino, Amazónico y Antártico.
<http://www.minam.gob.pe/politicas/wp-content/uploads/sites/17/2013/10/INFORME-NACIONAL-del-Estado-2013.compressed.pdf>

Ministerio del Ambiente (2014). *Guía para el Muestreo de Suelos en el marco del Decreto Supremo N.° 002-2013-MINAM, Estándares de Calidad Ambiental para el Suelo*.

Ministerio Del Ambiente (2015). *Estudio de Desempeño Ambiental 2003 – 2013*. Lima.
http://www.minam.gob.pe/esda/wp-content/uploads/2016/09/estudio_de-desempeno_ambiental_esda_2016.pdf

Morón, J. C. (2021). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS)*.

Edición conmemorativa por los 20 años de vigencia de la LPAG. LIMA. Gaceta Jurídica.

OCDE (2017). *Evaluación de Desempeño Ambiental Perú*.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/42527-evaluaciones-desempeno-ambiental-peru>

OECD (2019), *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*.
<https://doi.org/10.1787/0fe43505-es>.

PNUMA (2022). *Preparación para emergencias ambientales y tecnológicas*.
<https://www.unep.org/es/regiones/america-latina-y-el-caribe/iniciativas-regionales/construyendo-resiliencia-frente-2>

Pulgar-Vidal Otárola, M. (2008) *Ministerio del Ambiente: Un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú*. En Revista de Derecho Themis. Lima, 2008, N° 56, pp. 87-99.

Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23a ed).

Sánchez, E. & Quinteros, Z. (2017). *Pertinencia del concepto de Estándar de Calidad Ambiental (ECA) en la gestión de sistemas ambientales con varios estados alternativos*. Estudio de caso de una experiencia peruana. *Ecología Aplicada*, 16(2), 151-164. <https://dx.doi.org/10.21704/rea.v16i2.1019>