



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28611-LEY GENERAL DEL AMBIENTE E INCORPORA EN LA REPARACIÓN DEL DAÑO, AL DAÑO EMERGENTE, LUCRO CESANTE Y DAÑO MORAL A FAVOR DE LAS POBLACIONES AFECTADAS.**

Los Congresistas del grupo parlamentario AVANZA PAIS, que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República **Roselli Amuruz Dulanto**, ejerciendo el derecho que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

**I. FORMULA LEGAL**

El Congreso de la República  
Ha dado la siguiente ley:

**PROYECTO DE QUE MODIFICA LA LEY GENERAL DEL AMBIENTE E INCORPORA EN LA REPARACIÓN DEL DAÑO, AL DAÑO EMERGENTE, LUCRO CESANTE Y DAÑO MORAL A FAVOR DE LAS POBLACIONES AFECTADAS**

**Artículo 1°.- Objeto.**

La presente iniciativa tiene por objeto incorpora en la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, mecanismos tendientes a indemnizar a las poblaciones afectadas, para cuyo efecto la indemnización económica a que se refiere la presente norma, comprenderá el daño emergente, lucro cesante y daño moral, conforme a las reglas establecidas en el Título IX sobre Inejecución de Obligaciones del Código Civil.

**Artículo 2°.- Modificación del artículo 147 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611**

**“Artículo 147.- De la reparación del daño**

La reparación del daño ambiental consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho lesivo al ambiente o sus componentes, y de la indemnización

económica del mismo a las poblaciones afectadas. La indemnización comprenderá, la reparación del daño emergente, lucro cesante y daño moral, comprendiendo también el interés legal correspondiente a partir de la fecha en que se originó el daño.

De no ser técnica ni materialmente posible el restablecimiento, el juez deberá prever la realización de otras tareas de recomposición o mejoramiento del ambiente o de los elementos afectados. La indemnización tendrá por destino la realización de acciones que compensen los intereses afectados o que contribuyan a cumplir los objetivos constitucionales respecto del ambiente y los recursos naturales; así como el pago del daño emergente, lucro cesante y daño moral, a favor de las poblaciones afectadas, conforme a la presente norma.



Firmado digitalmente por:  
WILLIAMS ZAPATA Jose  
Daniel FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 25/02/2022 16:52:54-0500



Firmado digitalmente por:  
AMURUZ DULANTO Yessica  
Rosselli FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 25/02/2022 16:07:09-0500



Firmado digitalmente por:  
WILLIAMS ZAPATA Jose  
Daniel FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 25/02/2022 16:52:39-0500



Firmado digitalmente por:  
BAZAN CALDERON Diego  
Alonso Fernando FAU 20161749126  
soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 28/02/2022 13:10:23-0500



Firmado digitalmente por:  
GONZALES DELGADO Diana  
Carolina FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 28/02/2022 08:42:00-0500



Firmado digitalmente por:  
CHIRINOS VENEGAS Patricia  
Rosa FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 28/02/2022 10:01:26-0500



Firmado digitalmente por:  
CORDOVA LOBATON Maria  
Jessica FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 28/02/2022 16:45:23-0500



## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **4** de **marzo** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1379/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA.**

.....  
**HUGO ROVIRA ZAGAL**  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## II. EXPOSICION DE MOTIVOS

### A MANERA DE INTRODUCCION Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Si bien la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, es una ley especial; requiere refrescarse de principios y elementos que rigen las especialidades del Derecho. En el caso que nos ocupa, se trata de la responsabilidad civil frente al daño ambiental.

Nos abocamos al estudio de una Ley aprobada en el 2005, en donde el debate desde la década de los 80, en Estados Unidos y Europa no solamente incluyó al "*daño ambiental*", sino, también al "*daño ecológico*", "*daño a la salubridad del medio ambiente*", "*daño a la salubridad del área, del agua y del suelo*". Como lo parafrasea Guido Alpa, en su obra "Nuevo Tratado de la Responsabilidad Civil", refiriéndose a Giovanni Tarello. "*la interpretación doctrinal es una propuesta de atribuir, a futuro un determinado significado a un documento normativo*"<sup>1</sup>

Es decir, nos encontramos ante un problema complejo que se ha ido identificando con mayor exactitud en la doctrina, la jurisprudencia y en el propio derecho internacional.

En la actualidad no podemos dejar de mencionar "daño ambiental" e "Indemnización", sin haber desarrollado las categorizaciones o elementos que rigen la reparación de daños económicos. Es decir, el daño emergente y el lucro cesante.

A decir del profesor Fernando de Trazegnies Granda, la indemnización de **daño emergente** o *damnum emergens*, es la que pretende restituir la pérdida sufrida, y por **lucro cesante** o *lucrum cessans* comprende aquello que ha sido o será dejado ganar a causa del acto dañino<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> GUIDO ALPA. "NUEVO TRATADO DE RESPONSABILIDAD CIVIL". Traducido por Dr. Leysser León Hilario. Jurista Editores. 2006. pp. 1004.

<sup>2</sup> FERNANDO DE TRAZEGNIES GRANDA. "LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL". Vol. IV-Tomo II Biblioteca PARA LEER EL CODIGO CIVIL. Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial 2003. pp. 35/37

En la Casación N° 1379-2009-Lima, del 06 de octubre de 2009, la Sala Civil de la Corte Suprema de la República del Perú, aprobó que

*"En el campo de la doctrina, en materia indemnizatoria se maneja el concepto arraigado que los perjuicios patrimoniales incluyen el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente está referido a la disminución patrimonial que sufre una persona y puede comprender los desembolsos que haya sido menester o que en el futuro sean necesarios, causados por hechos de los cuales, de deducirse la responsabilidad, en tanto que el lucro cesante, está constituido por todas las ganancias ciertas que han dejado de percibirse o que se recibirán luego".*

De otro lado tanto la doctrina y la jurisprudencia, sostiene que el **daño moral** corresponde al daño extrapatrimonial. En efecto, en la Casación N° 3220-2002-Camaná la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema de la República estableció:

*"El daño moral implica un daño profundo en el ser de la persona, el mismo que es de difícil cuantificación, mas ni imposible, toda vez que implica un daño subjetivo; en cambio, tanto el lucro cesante como el daño emergente, si son elementos cuyos montos pueden determinarse atendiendo a que su esencia es objetiva."*

## EL DAÑO AMBIENTAL EN EL PERU

Históricamente el Perú es un país rico en recursos naturales. La mano del hombre ha sido la causante de varios atentados contra el medio ambiente.

La tala ilegal de árboles en bosques naturales en nuestra selva peruana, ha generado un perjuicio enorme a la ecología y a nuestras comunidades nativas. El ejemplo más claro lo tenemos en Madre de Dios, en la zona de la pampa, donde la extracción de oro ilegal ha construido un desprecio por la ecología. Jamás se ha conocido un plan de reparación e indemnizaciones.

La comercialización del gas, sobre una empresa aparentemente formal y supervisada por OSINERGMIN, originó que un 23 de enero de 2020, una cisterna de gas generó una deflagración en el cruce de avenidas en el distrito de Villa el Salvador. A consecuencia de esto, murieron 34 personas y 11 quedaron heridas. Las viviendas además resultaron incendiadas y muchas quedaron inhabitables. La ciudadanía no ha conocido un plan de reparación e indemnizaciones respecto a esta tragedia.

Parecerían hechos aislados, pero en el Perú se han vivido experiencias amargas sobre "daño ambiental". Un informe arroja que más de 400 derrames de petróleo han perjudicado a ríos y comunidades nativas durante los últimos veinte años<sup>3</sup>. Veamos el informe<sup>4</sup>, en donde podemos apreciar desde una lectura reflexiva que hay un esfuerzo por la reparación del daño causado; sin embargo, estamos muy lejos de reconocer la indemnización que comprende el lucro cesante y daño emergente a las comunidades afectadas.

<sup>3</sup> <https://es.mongabay.com/2020/08/informe-derrames-petroleo-amazonia-peruana/>

<sup>4</sup> "La Sombra del Petróleo". Informe de los derrames petroleros en la Amazonía peruana entre el 2000 y el 2019. Aymara León y Mario Zúñiga. Ed. Por Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y OXFAM. Febrero de 2020.

### Priorización de sitios impactados

Orden	Cuenca	Sitio impactado código OEFA (nombre FONAM)	Inversión (soles)	Comunidad nativa
1	Tigre	S0121 (Sitio 16)	S/12,640,422.00	12 de Octubre
2	Corrientes	S0118 (Botadero José Olaya)	S/13,758,942.78	José Olaya
3	Pastaza	S0103 (Botadero km 7)	S/19,174,594.00	Andoas
4	Tigre	S0122 (Sitio 17)	S/14,847,240.00	12 de Octubre
5	Corrientes	S0111 (Sitio 16)	S/1,439,331.37	José Olaya
6	Pastaza	S0104 (Botadero km 2)	S/19,523,487.00	Nuevo Porvenir
7	Pastaza	S0101 (Ushpayacu)*	S/30,000,000.00	Los Jardines
8	Tigre	S0129 (Sitio 27)	S/31,711,688.00	Marsella
9	Pastaza	S0102 (Sitio 2)	S/16,738,873.00	Titiyacu
10	Corrientes	S0113 (Sitio 13)	S/11,216,182.13	Nueva Jerusalén
11	Tigre	S0126 (Sitio 2)	S/12,371,241.00	12 de Octubre
12	Corrientes	S0112 (Sitio 35)	S/102,202,739.50	José Olaya
13	Pastaza	S0100 (Sitio 22)	S/17,244,020.00	Andoas
14	Pastaza	S0105 (Botadero CS-32)	S/6,612,284.00	Andoas-Nuevo Porvenir
15	Pastaza	S0101 (Ushpayacu)**	S/30,000,000.00	Los Jardines
16	Tigre	S0131 (Botadero San Juan de Bartra)	S/13,023,537.00	San Juan de Bartra
17	Pastaza	S0101 (Ushpayacu)***	S/13,559,730.00	Los Jardines
18	Tigre	S0120 (Sitio 15)	S/17,679,769.00	12 de Octubre
19	Corrientes	S0114 (Sitio 14)	S/63,379,167.03	Nueva Jerusalén
20	Corrientes	S0108 (Sitio 2)	S/19,229,994.89	José Olaya
21	Tigre	S0123 (Sitio 18)	S/14,042,470.00	12 de Octubre
22	Pastaza	S0106 (Botadero km 4)	S/11,256,161.00	Titiyacu
23	Tigre	S0125-S0127-S0128 (sitios 1, 3, 5 y 6)	S/27,414,193.00	12 de Octubre
24	Corrientes	S0115 (Sitio 11)	S/127,295,641.90	Nueva Jerusalén
25	Tigre	S0124 (Sitio 8)	S/5,376,618.00	12 de Octubre
26	Corrientes	S0107 (Sitio 1)	S/2,972,349.67	José Olaya
27	Corrientes	S0109 (Sitio 3)	S/2,113,739.96	José Olaya
*Fase 1 de las obras de remediación.			<b>S/656,824,416.23</b>	
**Fase 2 de las obras de remediación.				
***Fase 3 de las obras de remediación.				

Fuente y elaboración: Fonam, 2019.

## COMPROMISOS INTERNACIONALES DEL PERU PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE E INDEMNIZAR EL DAÑO CAUSADO

El Perú ha suscrito la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, en medio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reunidos en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992,

### ***“Principio 15***

*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.*

Desde luego que uno de los resultados de la COP20 en el Perú, ha sido el Protocolo Verde, una iniciativa que impulsará la transición a una economía verde, como parte de un nuevo acuerdo climático mundial. Fue presentado por el Ministerio del Ambiente (MINAM), mediante el Programa Nacional de Conservación de Bosques, y los representantes de los principales bancos del Perú, agrupados en la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC), de la Asociación de Instituciones de Microfinanzas del Perú (ASOMIF) y Agrobanco. El objetivo es aunar esfuerzos para promover el desarrollo sostenible del país, y trabajar por la preservación ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales. Además de apoyar proyectos que reduzcan emisiones y conocer más sobre el financiamiento climático<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> <https://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/conoce-los-convenios-acuerdos-y-alianzas-realizo-el-peru-durante-la-cop20-en-la-ultima-edicion-de-la-revista-minam/>

No obstante, el esfuerzo desarrollado por las Naciones Unidas por proteger el medio ambiente, el Informe del Secretario General a la Asamblea General en noviembre de 2018, titulado "*Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente*", concluyó en:

*"110. Los tribunales internacionales suelen hacer hincapié en el disenso internacional sobre los principios ambientales. Los juzgados y tribunales no especializados han tropezado con obstáculos relacionados con la evaluación de datos sobre el medio ambiente, las situaciones en las que aún no se ha producido el daño ambiental y la aplicación de normas generales a los daños ambientales. Los regímenes de cumplimiento son en gran medida insuficientes y deben reforzarse para promover la aplicación efectiva de los acuerdos ambientales multilaterales. Fuera del ámbito de la contaminación por hidrocarburos y los daños nucleares, los regímenes de responsabilidad y compensación o bien son inexistentes o consisten en instrumentos adoptados que aún no han entrado en vigor. Otro ámbito que sigue acusando deficiencias en materia de aplicación es la salvaguardia de los derechos y el cumplimiento de obligaciones con respecto a la alta mar y los recursos naturales compartidos.*

*111. La aplicación del derecho internacional del medio ambiente sigue siendo problemática en los planos nacional e internacional. La falta de legislación nacional adecuada, recursos financieros, tecnologías ecológicamente racionales y capacidades institucionales restringe la aplicación en muchos países. Esta aplicación a nivel nacional podría mejorarse con la incorporación de las consideraciones ambientales en otros sectores y el aumento de la participación de agentes no estatales en la adopción de decisiones y la ejecución"<sup>6</sup>*

<sup>6</sup> Septuagésimo tercer período de sesiones NN UU.

En [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27070/SGGaps\\_SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27070/SGGaps_SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y)

En este orden, la iniciativa busca que el “daño ambiental” sea verdaderamente reparado en todas sus dimensiones. Que tanto el Estado y la inversión privada, los operadores de justicia y justiciables, tengan reglas de juego claras a fin de garantizar un acceso a la justicia.

## EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa propone la modificación del artículo 147 de la Ley N° 28611-Ley General del Ambiente, e introduce en la reparación del daño al daño emergente, lucro cesante y daño moral a favor de las poblaciones afectadas, en consonancia con la doctrina, la jurisprudencia y el Código Civil aprobado por Decreto Legislativo N° 295 del 24 de julio de 1984.

Veamos la comparación de la norma original y la modificación que se plantea:

Artículo 147°	Artículo 147° modificado
<p>“Artículo 147.- De la reparación del daño La reparación del daño ambiental consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho lesivo al ambiente o sus componentes, y de la indemnización económica del mismo. De no ser técnica ni materialmente posible el restablecimiento, el juez deberá prever la realización de otras tareas de recomposición o mejoramiento del ambiente o de los elementos afectados. La indemnización tendrá por destino la realización de acciones que compensen los intereses afectados o que contribuyan a cumplir los objetivos constitucionales respecto del ambiente y los recursos naturales.</p>	<p>“Artículo 147.- De la reparación del daño La reparación del daño ambiental consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho lesivo al ambiente o sus componentes, y de la indemnización económica del mismo <b>a las poblaciones afectadas. La indemnización comprenderá, la reparación del daño emergente, lucro cesante y daño moral, comprendiendo también el interés legal correspondiente a partir de la fecha en que se originó el daño.</b> De no ser técnica ni materialmente posible el restablecimiento, el juez deberá prever la realización de otras tareas de recomposición o mejoramiento del ambiente o de los elementos afectados. La indemnización tendrá por destino la realización de acciones que compensen los intereses afectados o que contribuyan a cumplir los objetivos constitucionales respecto del ambiente y los recursos naturales; <b>así como el pago del daño emergente, lucro cesante y daño moral, a favor de las poblaciones afectadas, conforme a la presente norma.</b></p>

## ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa no genera gasto alguno al erario nacional. Al contrario, ha diseñado una estructura jurídica de propuesta de nueva regla para indemnizar a poblaciones afectadas de cualquier daño ambiental.

Los daños directos e indirectos ocasionados por el "daño ambiental" tienen un efecto en la economía familiar y un desmedro en la economía comunal, de manera que la propuesta constituye un verdadero instrumento de satisfacción social y acceso a la justicia.

En este orden, los beneficios desde un punto de vista institucional son muy favorables para el país; pues construimos un clima en donde respeto a la dignidad y a la persona, y sobre todo la garantía de un país que protege a los Derechos Humanos, objetivos fundamentales de nuestros compromisos en la comunidad internacional.