

De la extracción a la restauración: propuestas para garantizar un cierre responsable de las actividades hidrocarburíferas en el Perú

LISSETTE VÁSQUEZ, MELISSA MARENGO Y NICOLA WOODROFFE

JUNIO DE 2025

Natural Resource Governance Institute

De la extracción a la restauración: propuestas para garantizar un cierre responsable de las actividades hidrocarburíferas en el Perú

Edición:
Natural Resource Governance Institute (NRGI), 2025
Av. Del Ejército N.º 250, oficina 305, Miraflores
Lima, Perú

Primera edición digital, junio de 2025
Libro electrónico disponible en: www.resourcegovernance.org

Autores: Lissette Vásquez, Melissa Marengo y Nicola Woodroffe
Editor: Jorge Cornejo
Diseño y diagramación: Jenny Castro
Foto de portada: Omar Lucas/NRGI

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 202506031
ISBN: 978-612-48503-6-3

Todos los derechos reservados de acuerdo con el D. L. 882 (Ley sobre el Derecho de Autor)

Esta publicación ha sido financiada por la Fundación Gordon & Betty Moore.

GORDON AND BETTY MOORE FOUNDATION

Contenido

Mensajes clave 4

Introducción 6

Ocho propuestas para garantizar un cierre sostenible y responsable de las actividades hidrocarburíferas en el Perú 8

1. Modificar la oportunidad de presentación del plan de abandono a una etapa más temprana del proyecto y requerir su actualización periódica 8

2. Exigir la elaboración de planes de abandono por consultoras ambientales registradas 12

3. Fortalecer las disposiciones sobre la garantía de seriedad de cumplimiento y abordar las brechas existentes 13

4. Considerar exigir a las empresas la constitución de fondos de abandono 19

5. Garantizar un efectivo proceso de participación ciudadana en la evaluación y aprobación del plan de abandono 20

6. Garantizar la gestión oportuna y eficiente del procedimiento de evaluación del plan de abandono 22

7. Garantizar una adecuada y oportuna supervisión y fiscalización ambiental de los planes de abandono aprobados 28

8. Implementar mecanismos para evitar que empresas con antecedentes de incumplimiento en la aprobación o ejecución de planes de abandono accedan a nuevos contratos de hidrocarburos 29

Conclusiones 31

Bibliografía 32

Mensajes clave

- Una transición energética justa no puede centrarse únicamente en un cambio de matriz energética. También debe abordar con seriedad la gestión adecuada de la terminación de las actividades de hidrocarburos y evitar la generación de nuevos pasivos ambientales. Para ello, se requiere un marco regulatorio sólido que establezca obligaciones claras, propicie la atención efectiva de los impactos ambientales y sociales y, sobre todo, garantice la existencia de mecanismos financieros efectivos que cubran los costos que ello implica.

- El Perú enfrenta las consecuencias ambientales y sociales de décadas de actividad hidrocarburífera desarrollada sin un marco legal ambiental adecuado. La ausencia de normas claras para una planificación temprana y de mecanismos de financiamiento eficaces para el cierre de operaciones genera un riesgo significativo de que las empresas no cumplan con sus obligaciones y de que los costos de remediación se trasladen al Estado y a la ciudadanía. A ello se suman los riesgos de no promover el pleno ejercicio del derecho a la participación ciudadana y de no tener en cuenta las preocupaciones de la población.

- El Perú debería fortalecer su marco regulatorio para asegurar un cierre de operaciones hidrocarburíferas efectivo y financiado integralmente, lo que incluye: (i) exigir una planificación temprana y participativa del abandono; (ii) revisar los mecanismos actuales de garantía financiera y considerar alternativas, como fondos de abandono, que mitiguen el riesgo de financiamiento insuficiente; (iii) garantizar procedimientos eficientes para la evaluación de los planes de abandono; (iv) ejercer una supervisión efectiva de las actividades de abandono; y (v) abordar los incentivos que tienen las empresas para evadir el abandono.

Introducción

En los últimos años, la producción de hidrocarburos en el Perú ha mostrado una tendencia a la baja debido a una combinación de factores, entre ellos el bajo nivel de inversión y la paralización de la explotación en algunos lotes de la región, especialmente en la Amazonía. Esta situación podría conllevar una salida progresiva del sector, impulsada por reformas fiscales, diversificación económica y una transición hacia una matriz energética más limpia, en línea con los compromisos climáticos asumidos por el país (Viale, 2024).

Sin embargo, una transición energética justa no puede centrarse únicamente en el cambio progresivo hacia las energías renovables. Supone también enfrentar con rigurosidad la gestión responsable del cierre de las operaciones hidrocarburíferas, de modo que no se perpetúen impactos ambientales y sociales que profundicen la vulnerabilidad de ciertos territorios y poblaciones. La forma en que se aborde el cierre de operaciones es, por tanto, un componente esencial de dicha transición. Para integrar esta dimensión en la transición, se requiere una planificación seria y participativa que considere no solo el futuro del sistema energético, sino también la forma en que se remedia los impactos de las actividades extractivas.

La falta de planificación previa puede llevar a que las empresas no se preparen adecuadamente para ejecutar el abandono, ya sea postergando su preparación, subestimando los costos o no destinando los recursos financieros necesarios. En última instancia, esto puede traducirse en impactos ambientales y sociales no atendidos, costos del abandono asumidos por el Estado o, en el peor de los casos, que sean las propias comunidades las que deban enfrentar las externalidades ambientales y sociales negativas de esta actividad.

El Perú ya enfrenta las consecuencias de la falta de remediación de pasivos ambientales y sitios impactados por actividades de hidrocarburos. Estos problemas son el resultado tanto de décadas de explotación petrolera sin un marco normativo ambiental adecuado, como de la finalización de operaciones en lotes sin un plan de abandono aprobado y ejecutado. Ante ello, los costos que deben asumir el Estado y la ciudadanía son enormes[1].

Los impactos son aún más críticos en la Amazonía peruana, una región de extraordinaria riqueza biológica y cultural, esencial para la mitigación y adaptación al cambio climático. Su estrecha interdependencia con otros ecosistemas y con las comunidades que dependen directamente de sus recursos la convierte en una zona estratégica para la construcción de un futuro sostenible. Sin embargo, esta región también alberga importantes reservas de hidrocarburos cuya explotación, en algunos casos realizada de manera poco sostenible durante décadas, ha generado degradación ambiental y conflictos

1 El análisis del financiamiento y los costos es el objeto de un estudio complementario que NRGI desarrollará en 2025.

sociales, lo que ha afectado particularmente a los pueblos indígenas. Esta situación evidencia la necesidad de un esfuerzo articulado y urgente para atender la problemática expuesta.

Teniendo esto en cuenta, para avanzar hacia un futuro verdaderamente sostenible es impostergable incorporar medidas concretas de reparación ambiental y de justicia para quienes han sufrido los mayores impactos del desarrollo energético. Pero la justicia en la transición energética exige no solo saldar deudas históricas sociales y ambientales, sino también evitar que estas se reproduzcan durante el proceso de transformación del modelo energético.

Como señala Dammert (2025), una transición justa requiere colocar las necesidades de las poblaciones más vulnerables en el centro de la planificación mediante procesos amplios e inclusivos que involucren a todos los sectores relevantes para gestionar y minimizar los impactos sobre estas comunidades. Por ello, es fundamental que el Perú cierre las brechas regulatorias existentes y garantice una planificación inclusiva y efectiva del proceso de abandono.

En atención a ello, este documento presenta una serie de propuestas destinadas a asegurar que el cierre de las actividades hidrocarburíferas en el país se lleve a cabo de manera responsable y sostenible. Ello incluye garantizar la atención de impactos ambientales y sociales, asegurar su sostenibilidad financiera y proteger los derechos de la población afectada.

Finalmente, el presente documento incorpora un anexo que desarrolla en mayor detalle el marco normativo aplicable a la etapa de abandono de las actividades de hidrocarburos, así como la metodología utilizada para esta investigación. Todo ello con el fin de ofrecer un amplio sustento que complemente el análisis.

Ocho propuestas para garantizar un cierre sostenible y responsable de las actividades hidrocarburíferas en el Perú

1. Modificar la oportunidad de presentación del plan de abandono a una etapa más temprana del proyecto y requerir su actualización periódica

El plan de abandono es un instrumento de gestión ambiental de máxima importancia en los proyectos de inversión pasibles de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo y que busca garantizar que, al cierre de las actividades o las instalaciones, no subsistan estos impactos.

¿Qué es el plan de abandono?

El Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos ha definido el plan de abandono como el conjunto de acciones que realizará el titular para dar por concluida su actividad de hidrocarburos y/o abandonar sus instalaciones, áreas o lote, previamente a su retiro definitivo de estos, **con el fin de corregir cualquier condición adversa en el ambiente e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para devolver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso**. De esta manera, prevé medidas que deben adoptarse para evitar impactos adversos al ambiente por acción de residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad[2].

2 De acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.º 039-2014-EM.

Según la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N.º 27446[3], las empresas están obligadas a incluir un plan de abandono como parte de la estrategia de manejo ambiental de los estudios de impacto ambiental. Este plan, al presentarse antes del inicio de las actividades de exploración y explotación, tiene un contenido limitado, pero no exige la constitución de garantías financieras.

Por su parte, el título IX del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos regula el plan de abandono como instrumento de gestión ambiental complementario. Esta norma establece requisitos más específicos que las exigencias generales aplicables al plan de abandono que se presentan como parte del estudio de impacto ambiental. De acuerdo con este reglamento, los planes de abandono deben detallar de manera técnica y operativa las acciones que se van a ejecutar al cierre de las actividades y activan la obligación de presentar una garantía de seriedad de cumplimiento.

Cuadro 1. Contenido del plan de abandono

a)	Uso futuro previsible, según la normativa sectorial sobre sitios contaminados
b)	Condiciones ambientales originales, de acuerdo con el estudio ambiental
c)	Las condiciones actuales
d)	Los incumplimientos detectados con pronunciamiento firme en sede administrativa relacionados con la afectación de competentes ambientales
e)	Las medidas administrativas, desde su imposición, relacionadas con la afectación de competentes ambientales
f)	Gestión de residuos sólidos
g)	Obligaciones contenidas en instrumentos de gestión ambiental referidas a remediación ambiental
h)	Acciones de reforestación o remediación ambiental o actividades similares
i)	Retiro de instalaciones y/u otras que sean necesarias, de acuerdo con las características del área, para su abandono
j)	Componentes que se va a abandonar en la misma área del proyecto, cuando su retiro represente un mayor impacto ambiental que su permanencia
k)	Compromisos sociales pendientes de cumplimiento
l)	Cronograma de ejecución de actividades
m)	Presupuesto

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 99 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.º 039-2014-EM.

3 Artículo 10 de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

El Ministerio de Energía y Minas (Minem), a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos (DGAAH), es responsable de evaluar y aprobar estos planes, que son exigibles en los supuestos previstos en el numeral 98.1 del artículo 98 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. A continuación, se muestra el detalle:

Cuadro 2. Supuestos de exigibilidad del plan de abandono como instrumento de gestión ambiental complementario

a) Cinco años antes del vencimiento del contrato del lote.	b) Cuando el/la titular decida concluir la actividad de hidrocarburos o devolver el lote o se resuelva el contrato de hidrocarburos.
c) Cuando el/la titular decida realizar suelta de áreas en donde haya ejecutado actividad efectiva de hidrocarburos, en coordinación con Perupetro S. A.	d) Cuando el OEFA lo disponga, en el marco de sus competencias.

Fuente: Elaboración propia a partir del numeral 98.1 del artículo 98 y el artículo 104 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.º 039-2014-EM.

En ese sentido, contemplar la exigencia del plan de abandono como instrumento de gestión ambiental complementario y de su correspondiente garantía de seriedad de cumplimiento hacia el final del ciclo de vida del proyecto expone al Estado peruano al riesgo de incumplimiento. En efecto, dicho momento coincide con una etapa crítica en la que los titulares tienden a reducir gastos ante la falta de retorno y en la que el riesgo de insuficiencia de fondos o, incluso, de insolvencia es significativamente mayor.

Este riesgo puede aumentar cuando el último titular de un contrato de licencia no es una empresa petrolera internacional altamente diversificada, sino una compañía que, sin perjuicio de la evaluación que Perupetro S. A. realice sobre su capacidad técnica, legal, económica y financiera, podría contar con recursos y experiencia más limitados que los del titular anterior. Esta posibilidad se ha vuelto más común en la última década debido a la tendencia de las grandes compañías internacionales de petróleo a transferir activos a empresas privadas[4].

Además, las incertidumbres del sector global del petróleo y el gas, derivadas de la transición energética, podrían llevar al cierre de algunos proyectos antes de lo inicialmente previsto. El efecto combinado de una planificación tardía

4 Véase Woodroffe (2024, pp. 13-15).

y un posible cierre anticipado de actividades incrementa el riesgo de que no se cuente ni con un plan ni con garantías financieras antes del cese de operaciones[5].

Finalmente, hacia el final del proyecto, el Estado podría tener una capacidad de influencia más limitada si una empresa no presenta su plan de abandono en el momento requerido. Incluso, la resolución del contrato de licencia por incumplimiento contractual, por ejemplo, ya no sería una medida disuasiva viable en una etapa en la que la empresa ya ha recuperado su inversión y el proyecto ha dejado de generar ingresos significativos.

Por lo tanto, mantener su exigencia hacia el final del ciclo de vida del proyecto pone en riesgo el cumplimiento efectivo de los objetivos de remediación ambiental y, en términos de justicia, abre la posibilidad de que los costos asociados al daño ambiental no sean asumidos por quienes lo generaron, sino trasladados al Estado y a la población.

El caso de Pluspetrol Norte en liquidación[6]

En 2020, la empresa Pluspetrol Norte S. A. anunció su liquidación en medio de controversias con el Estado peruano respecto a las responsabilidades por los impactos ambientales en los lotes en los que operaba, alegando que estos fueron generados por anteriores contratistas. Cabe destacar que Pluspetrol Norte inició su liquidación sin contar con un plan de abandono aprobado, lo que ha generado importantes cuestionamientos sobre la gestión de sus obligaciones ambientales y los riesgos de que dichos costos se trasladen al Estado peruano.

En este sentido, se propone modificar la oportunidad de la presentación, evaluación y aprobación del plan de abandono, de modo que la aprobación de este instrumento de gestión ambiental complementario sea exigible en la fase inicial del proyecto, tras la aprobación del correspondiente estudio ambiental, y se elabore a nivel de factibilidad, y que su aprobación sea una condición esencial para la continuación de las actividades productivas.

Asimismo, con el fin de evitar un posible desfase de dicho instrumento, se propone establecer la obligación de actualizar periódicamente el correspondiente plan de abandono, así como la garantía de seriedad de cumplimiento, sin perjuicio de las facultades del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) de exigirlo como resultado de sus acciones de supervisión y fiscalización. Para ello, sería necesario modificar el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, así como los Términos de Referencia (TDR) para la elaboración del Plan de Abandono y Plan de Abandono Parcial[7].

5 Por ejemplo, empresas como BP y Shell han señalado anteriormente en informes anuales el riesgo de que los proyectos deban desmantelarse antes de lo previsto debido a la transición energética, y han destacado la necesidad de una planificación temprana y una actualización periódica. Para más detalles, véase Natural Resource Governance Institute y Carbon Tracker Initiative (2024, p. 18). Véase también Lockman *et al*. (2023, pp. 39-40).

6 En la práctica comparada, resulta relevante mencionar el caso de Australia, que introdujo la figura de la responsabilidad remanente (*trailing liability*) en 2021, tras la bancarrota de una empresa que dejó al Estado con una factura millonaria por los costos de cierre (véase el caso Northern Endeavour). Esta modificación legal permite al gobierno australiano exigir responsabilidades a los antiguos titulares cuando no se han cumplido las obligaciones de abandono. Existen también diversas formas de responsabilidad remanente en países como Noruega, el Reino Unido y Estados Unidos, aunque el alcance y la aplicación de estos mecanismos varía. (Véase Lockman *et al*., 2023, pp. 18–19.)

7 Aprobados mediante la Resolución Ministerial N.º 231-2021-Minem/DM.

2. Exigir la elaboración de planes de abandono por consultoras ambientales registradas

Dado el importante papel que desempeña el plan de abandono, es fundamental garantizar que su elaboración se realice de manera adecuada y con rigurosidad técnica. Solo así podrá cumplir su propósito: corregir cualquier condición adversa generada en el ambiente e implementar las acciones necesarias para devolver el área intervenida a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso.

Un elemento clave en el proceso de abandono es el equipo responsable de la elaboración del plan de abandono. Pese a ello, llama la atención la previsión contemplada en el artículo 101 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, que establece que los planes de abandono deben ser elaborados y suscritos por un equipo interdisciplinario conformado por al menos tres profesionales habilitados por el colegio profesional correspondiente, y que, según corresponda a las características de dichos planes, deben contar con capacitación y experiencia en aspectos ambientales.

Según dicha previsión normativa, solo de manera alternativa el plan puede ser elaborado por personas naturales o jurídicas especializadas e inscritas en el registro de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales (actualmente, Registro Nacional de Consultoras Ambientales), que es administrado por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) y cuyas entidades son supervisadas por el OEFA. Esto significa que, a diferencia de lo que ocurre con otros instrumentos de gestión ambiental, no es obligatorio recurrir a este tipo de entidades para formular el plan de abandono.

Al respecto, el Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales establece una serie de requisitos y principios que deben regir la actuación de las entidades inscritas, entre ellos la transdisciplinariedad, la especialización, la integridad, la independencia, la mejora continua y la veracidad. Además, prevé indicadores de desempeño para su evaluación, así como mecanismos de supervisión, fiscalización, sanción e, incluso, la cancelación del registro por la comisión de conductas infractoras[8].

En ese sentido, exigir que dichos planes sean preparados por consultoras ambientales debidamente registradas permitiría al Estado peruano asegurarse de que quienes los preparan cuenten con equipos técnicos multidisciplinarios que hayan acreditado formación profesional, experiencia y especialización en la evaluación de impacto ambiental.

En consecuencia, considerando la importancia de asegurar un adecuado cierre de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y dada la complejidad y magnitud de este tipo de proyectos de inversión, es indispensable que los planes de abandono sean elaborados exclusivamente por consultoras ambientales inscritas en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales.

Por tanto, se recomienda que el Minem evalúe la modificación del artículo 101 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, así como de los TDR para la elaboración del Plan de Abandono y Plan de Abandono Parcial, aprobados por la Resolución Ministerial N.º 231-2021-EM, con el fin de incorporar expresamente este requisito.

8 Artículo 4 del Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales, aprobado por el Decreto Supremo N.º 026-2021-Minam.

3. Fortalecer las disposiciones sobre la garantía de seriedad de cumplimiento y abordar las brechas existentes

Con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones del plan de abandono, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar por los impactos socioambientales y por el incumplimiento contractual, el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos exige que el titular otorgue una garantía de seriedad de cumplimiento de los compromisos contenidos en el plan de abandono.

Según lo previsto en el artículo 100 de dicho Reglamento, junto con la presentación de la solicitud de aprobación del plan de abandono, el titular debe adjuntar una declaración jurada mediante la cual se compromete a presentar, en su debida oportunidad, la mencionada garantía.

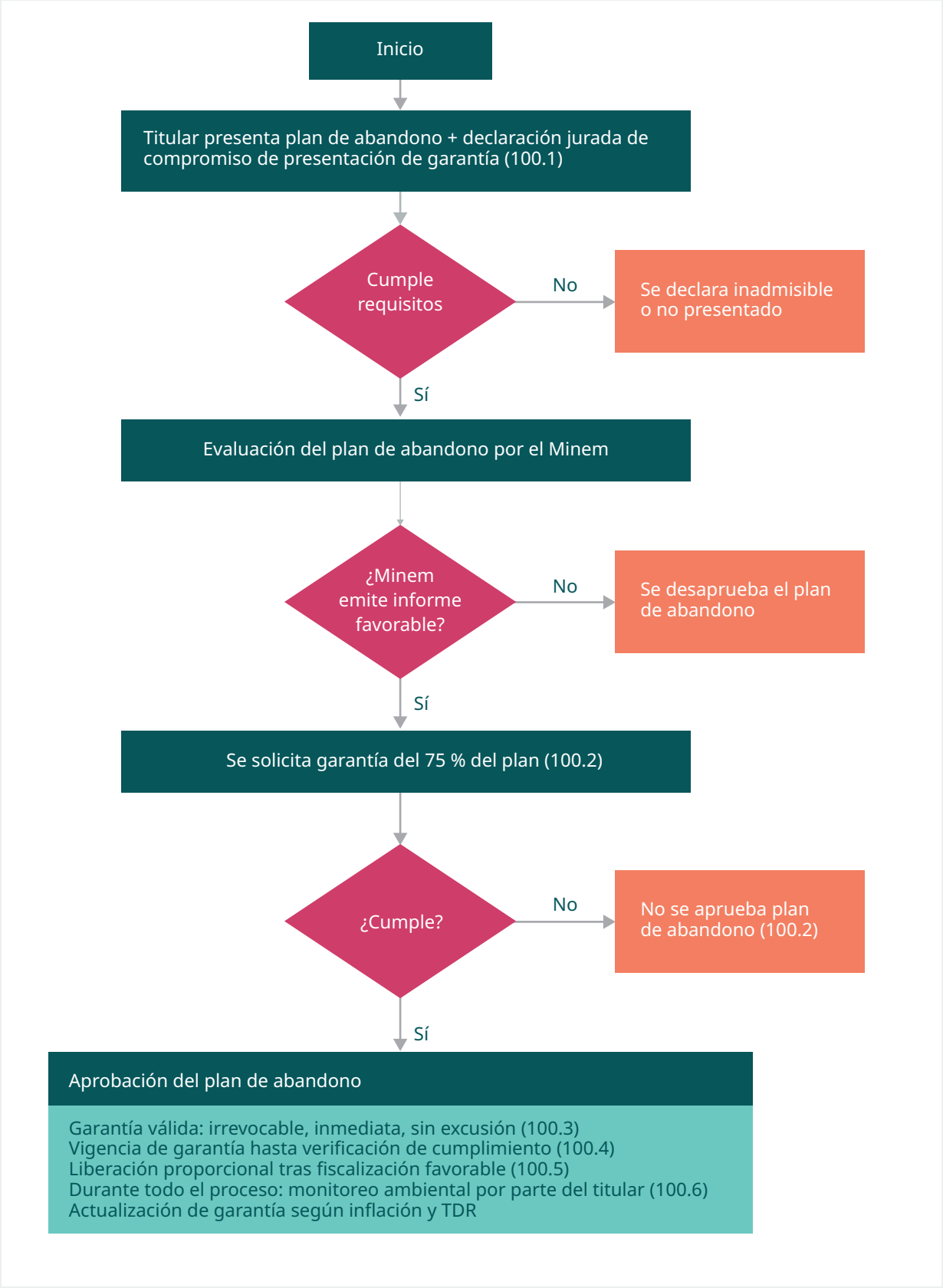
Al finalizar la evaluación del plan de abandono, el Minem remite el informe final al titular y le solicita que presente la garantía de seriedad de cumplimiento por un monto igual al 75 % del monto total de la inversión destinada a la ejecución del plan de abandono que va a ser aprobado y con una vigencia que debe mantenerse hasta la emisión de la opinión favorable de la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental, que verifica el cumplimiento del cronograma del plan de abandono.

Al respecto, establecer la garantía es un requisito indispensable para la aprobación del plan de abandono, por lo que su incumplimiento impide que dicho instrumento sea aprobado.



Derrame de petróleo en el río Chiriaco, departamento de Amazonas, Perú. Omar Lucas/NRGI

Figura 1. Garantía de seriedad de cumplimiento como condición para la aprobación del plan de abandono



Fuente: Elaboración propia a partir de lo previsto en el artículo 100 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.º 039-2014-EM.

El numeral 98.2 del artículo 98 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos establece que se incumple la obligación de obtener la aprobación del plan de abandono cuando:

(i) se tiene por no presentado por no cumplir los requisitos de admisibilidad, o
(ii) se tiene por desaprobado, por no subsanar las observaciones.

En dichos casos, cuando el titular presentó su plan de abandono por vencimiento del contrato de licencia y considerando la urgencia de asegurar una terminación de las actividades de manera ambientalmente responsable, el artículo 100-A del Reglamento exige que, dentro de los 40 días hábiles siguientes a la resolución que declara el plan como no presentado o desaprobado, prorrogable por única vez, se presenten:

a) una nueva versión del plan de abandono;
b) una garantía que cubra el 100 % de elaboración y ejecución de la nueva versión del plan, incluidas todas las actividades, instalaciones y medidas necesarias para evitar que persistan los impactos ambientales negativos identificados por la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental; y
c) el informe al que hace referencia el artículo 99, en lo que corresponda.

Cabe señalar que, si bien el literal c) remite a un informe previsto en el artículo 99, dicho artículo no hace referencia a ningún informe, pero su numeral 99.1 sí establece que el plan de abandono debe comprender las instalaciones que Perupetro S. A. determine que se deban retirar y abandonar, según corresponda, para lo cual debe remitir oportunamente al titular su pronunciamiento final, que deberá ser incluido en el plan de abandono. Por tanto, podría entenderse que el informe al que hace referencia el artículo 99 corresponde al mencionado pronunciamiento final de Perupetro S. A.

Ahora bien, el numeral 100-A.2 del artículo 100-A del Reglamento ha previsto que, si la autoridad ambiental competente también declara la segunda versión del plan de abandono como (i) no presentado, al no cumplir los requisitos de admisibilidad, o (ii) desaprobado, por no subsanar las observaciones, esta instancia, previo pronunciamiento firme en instancia administrativa, ejecute la garantía.

No obstante, esta ejecución queda supeditada al cumplimiento de lo previsto en el numeral 100-A.1 del mencionado artículo, es decir, a la presentación de una nueva versión del plan de abandono, el otorgamiento de la garantía que cubra el 100 % de la elaboración y ejecución de la nueva versión del plan de abandono, y la presentación del informe al que hace referencia el artículo 99, en lo que corresponda.

Al respecto, como se desarrolla más adelante, es importante señalar que, sin perjuicio de la redacción confusa de la norma, el Reglamento no se pone en los supuestos en los que el titular no cumple con presentar el plan de abandono y, en consecuencia, tampoco la garantía de seriedad de cumplimiento.

¿Qué sucede si el titular no cumple dentro del plazo establecido con ampliar la garantía al 100 % de la ejecución del plan de abandono?

Según el artículo 100-A del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, se suspende la ejecución de la garantía hasta que presente la nueva solicitud de aprobación del plan de abandono, con la observancia de los requisitos exigidos, por lo que se configura una tercera oportunidad para la presentación del plan de abandono.

Sobre el plan de abandono aprobado de oficio[9]

Si el titular continúa incumpliendo con la presentación del nuevo plan de abandono en el plazo de 40 días, así como de la garantía antes señalada y del informe al que se refiere el artículo 99 del Reglamento, la autoridad ambiental competente, sin perjuicio de las demás obligaciones, incorporará de oficio en el plan de abandono lo siguiente y procederá con su aprobación:

a) plan de caracterización de las áreas incluidas en el plan de abandono, que debe ejecutarse en un plazo máximo de 18 meses contado desde la aprobación del plan de abandono, prorrogable por el mismo plazo por única vez;
b) medidas de manejo ambiental que correspondan y el cronograma de implementación, las cuales deben contar con la conformidad de la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental, en el marco de sus competencias;
c) retiro de instalaciones en el marco de lo establecido por Perupetro S. A.; y
d) ampliación de la garantía para que cubra el 100 % de la formulación y ejecución del plan de abandono (*), según lo que determine la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental, a favor de la autoridad ambiental competente.

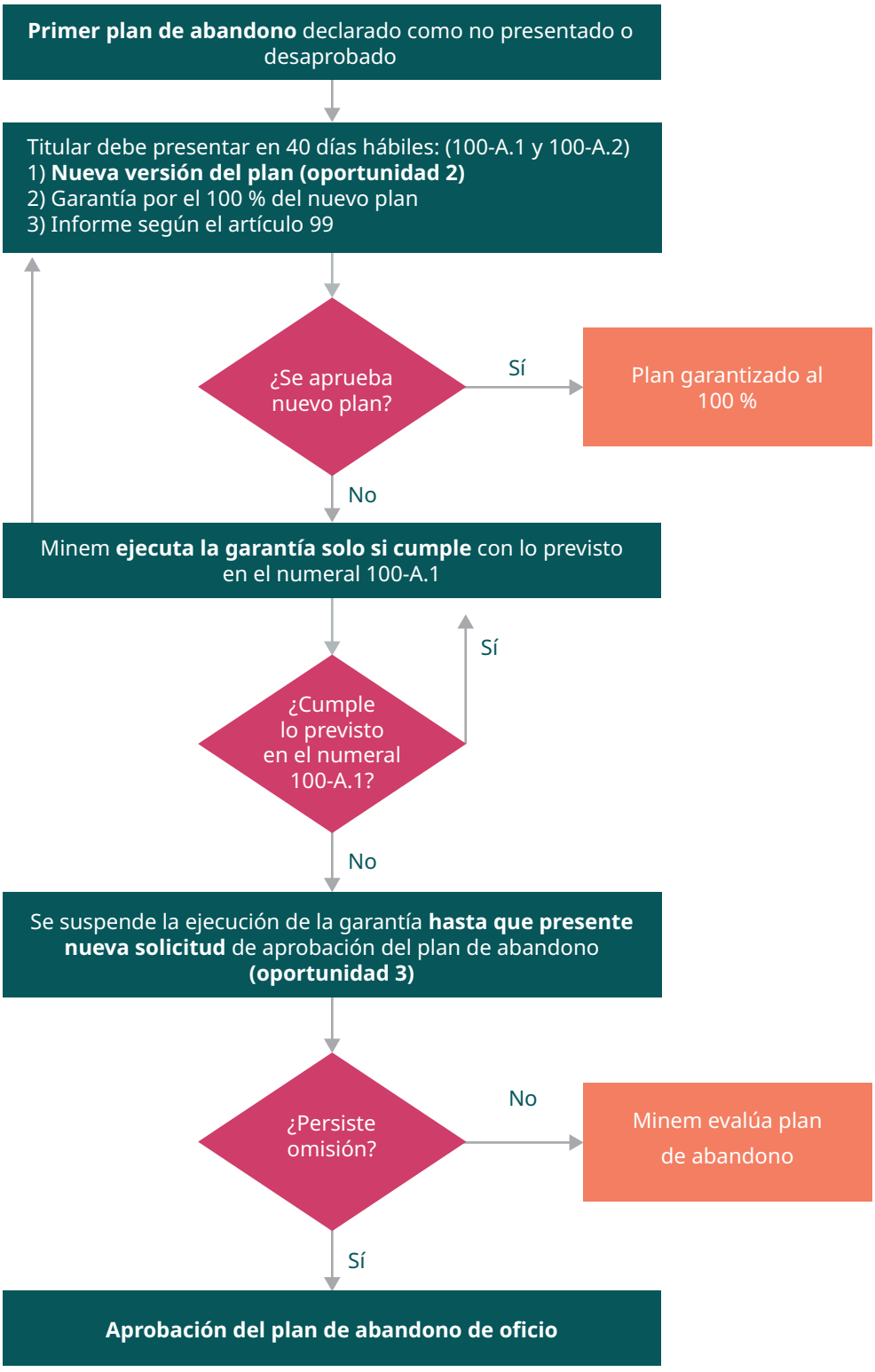
De acuerdo con ello, una vez aprobado el plan de abandono, la ejecución de la garantía procede en los casos en los que el titular no ejecute adecuadamente el plan pese a las acciones realizadas por la autoridad de fiscalización para promover su cumplimiento, lo que debe constar en un informe. Tras ello, la autoridad ambiental competente hace líquida la garantía otorgada por el titular y encarga al Profonanpe la ejecución de las actividades del plan de abandono aprobado[10].

(*) Como se desarrolla más adelante, en la práctica este requerimiento resulta de difícil aplicación, ya que la garantía solo puede ser constituida por el titular de la actividad. Si la autoridad aprueba de oficio un plan de abandono, pero el titular no otorga la garantía del 100 %, se tendría un plan técnicamente válido en el papel, pero sin posibilidad real de implementación por falta de financiamiento.

9 De acuerdo con lo establecido en el artículo 100-A del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.° 039-2014-EM.
10 De conformidad con lo establecido en el artículo 100-A.7 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.° 039-2014-EM.

La siguiente figura resume lo expuesto:

Figura 2. Flujo del proceso en caso de no aprobación del plan de abandono atendiendo a la fecha de vencimiento del contrato de licencia



Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 100-A del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.º 039-2014-EM.

Tras analizar dichas disposiciones y sin perjuicio de la falta de claridad y consistencia en su redacción, es posible señalar lo siguiente:

- En los supuestos previstos para asegurar el cumplimiento de las obligaciones al término de las actividades y la garantía para su financiamiento, se parte de la premisa de que el titular presenta su plan de abandono. No obstante, no se establece ninguna medida para financiar el abandono en los casos en los que el titular no cumpla con presentar el plan de abandono atendiendo a la fecha de vencimiento de su contrato y, en consecuencia, no extienda garantía alguna que asegure su financiamiento.

  Al respecto, exigir la presentación del plan al inicio del ciclo de vida del proyecto permitiría que el Estado peruano cuente con más herramientas para hacer cumplir esta obligación. Al comienzo del proyecto, cuando la empresa aún no ha recuperado su inversión inicial y quedan varios años de ingresos esperados, las multas o, en última instancia, la resolución del contrato de licencia podrían constituir medidas más efectivas.

- En la práctica, esta falta de previsión normativa dificulta la implementación de la figura del plan de abandono aprobado de oficio. Al respecto, aun si se llegara a aprobar dicho plan, este podría quedar solo como un documento formal sin posibilidad de implementación real, debido al riesgo de falta de un respaldo financiero ante la ausencia de una carta fianza. Además, la situación expuesta podría explicar por qué, hasta la fecha, el Minem no ha aprobado ningún plan de abandono de oficio.

  Así pues, se desconocen los mecanismos que implementaría dicho ministerio para que un titular que persiste en omitir su obligación de presentar un nuevo plan o de incluir los aspectos que el ordenamiento jurídico exige, cumpla ahora con extender una garantía hasta por el 100 %, más aún cuando no existen mecanismos suficientes que desincentiven este incumplimiento.

- Efectivamente, sin perjuicio de las acciones de supervisión y fiscalización correspondientes, se advierte que el marco jurídico establece un conjunto de oportunidades para que el titular cumpla con su obligación de obtener la aprobación de un plan de abandono. No obstante, no se establecen con claridad las consecuencias cuando este incumpla con ello, dejando toda la responsabilidad del abandono al Estado peruano. Tampoco se prevén con certeza medidas para el financiamiento en caso de que la garantía prevista no alcance para financiar la totalidad del plan de abandono.

  Esta situación no genera incentivos para que el titular cumpla con sus obligaciones de abandono, más aún cuando, al final del ciclo de vida de un proyecto de hidrocarburos, la expectativa de recuperación de inversiones y gastos va reduciéndose (Lizárraga Sánchez, 2021, pp. 217-219). Por el contrario, podría llevar a favorecer a quien incumple la obligación, ya que al titular le podría resultar más conveniente no lograr la aprobación del plan y declararse en insolvencia o retirarse del lote o del país. El peor escenario para él sería enfrentarse a una sanción administrativa por no contar con un plan aprobado, la que puede ser cuestionada y postergada, dilatando aún más el cumplimiento de sus obligaciones.

- Además de lo anterior, no se advierte un sustento técnico que justifique fijar el monto de la garantía en un 75 % del valor de las inversiones del plan de abandono en la primera presentación. La exposición de motivos de la norma tampoco ofrece argumentos que respalden por qué no se optó por exigir, desde el inicio, una garantía equivalente al 100 % del costo estimado.

Sobre este punto, cabe señalar que el establecimiento de una garantía por un monto menor que el costo de inversiones del plan de abandono genera el riesgo de que, pese a los requerimientos estatales, el titular no incremente el monto de la garantía al 100 % cuando el primer plan de abandono no es aprobado e, incluso, esta situación puede ocurrir tratándose del plan de abandono de oficio, en el que también se exige la ampliación de la garantía al 100 %. Por ello, se sugiere modificar el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos con el fin de establecer que la garantía de seriedad de cumplimiento corresponda al 100 % del costo de inversiones desde un primer momento.

- Sumado a lo expuesto, llama especialmente la atención lo previsto en el artículo 100 del mencionado Reglamento, el cual establece que, con la presentación del plan de abandono, primero se adjunta una declaración jurada de presentación de la garantía de seriedad de cumplimiento y que, recién con la remisión del informe final de evaluación, el Minem solicita la presentación de la carta fianza. Ello podría implicar el riesgo de falta de una garantía.

  En consecuencia, también se sugiere modificar el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos de modo que el establecimiento de la garantía no se encuentre condicionado a un informe favorable del Minem, sino que pueda presentarse en el momento de remitir el plan para su evaluación, pudiendo exigirse el incremento del monto como resultado de dicha evaluación.

- Finalmente, y en concordancia con la propuesta de modificar la oportunidad de la presentación del plan de abandono a etapas más tempranas, propuesta que se abordó en una sección anterior, se considera también indispensable evaluar la oportunidad de establecer la garantía en una etapa más temprana del proyecto, es decir, junto con el plan, cuya presentación también se anticiparía, dado que la exigencia de esta obligación, cuando el titular se prepara para el cierre de sus operaciones, puede resultar una medida pasible de un alto nivel de incumplimiento.

4. Considerar exigir a las empresas la constitución de fondos de abandono

Lo expuesto en el acápite anterior evidencia que, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas a que hubiera lugar por incumplir con el cierre adecuado de operaciones, dichos mecanismos podrían no ser suficientes para asegurar el cumplimiento de los requisitos de presentar un plan de abandono con su garantía financiera y para asegurar un cierre responsable de operaciones, más aún ante el riesgo de que el último titular del proyecto se declare insolvente. En consecuencia, es necesario explorar otras fórmulas y mecanismos complementarios destinados a garantizar la adecuada implementación del cierre de actividades y su sostenibilidad financiera.

También es pertinente analizar si establecer una carta fianza es la medida más eficaz o la única necesaria para garantizar el financiamiento del abandono, así como evaluar la posibilidad de incorporar otros instrumentos o garantías complementarios que refuercen la efectividad de la garantía de seriedad de cumplimiento.

Al respecto, países como México, Indonesia y Nigeria han establecido otros mecanismos alternativos para garantizar la sostenibilidad financiera de los planes de abandono. En México, el contratista debe constituir un fideicomiso de

inversión cuyo fin sea crear una reserva para financiar las operaciones de abandono en el área contractual. Para ello, realiza aportes anuales y prevé la posibilidad de que los recursos del fideicomiso se inviertan para generar un mayor valor. Todo ello sin perjuicio de su obligación de cumplir con los trabajos de abandono (Lizárraga, 2021, p. 237).

En Indonesia, a partir del año de inicio de la producción comercial, los contratistas de los contratos de producción compartida deben aportar a un fondo para el abandono y la restauración de sitios. Los aportes al fondo se calculan en función de los costos estimados de las actividades posoperativas incluidas en un plan presentado ante la Comisión Especial para las Actividades Comerciales de Exploración y Explotación de Hidrocarburos (SKK Migas) y deben depositarse en una cuenta conjunta entre dicha institución y el contratista, en un banco estatal de Indonesia (Lizárraga, 2021, p. 240).

Nigeria, por su parte, exige que las empresas presenten un plan de desmantelamiento y abandono como parte del plan de desarrollo del campo, que debe especificar también las contribuciones anuales a un fondo de abandono. El fondo debe establecerse a más tardar 90 días después del inicio de la producción y debe ser una cuenta en fideicomiso accesible para el regulador *upstream*. Si los fondos son insuficientes, el titular debe cubrir la diferencia para cumplir con su obligación. El incumplimiento en la constitución del fondo conlleva una multa de USD 500 000 por cada año de incumplimiento o la revocación de la licencia[11]. Además, un estudio realizado por el Natural Resource Governance Institute sobre una muestra de contratos petroleros firmados entre 2017 y 2022 en 10 países encontró que los fondos de abandono son la forma más común de garantía financiera, ya que todos los contratos requieren que el contratista establezca uno y realice contribuciones periódicas al fondo en algún momento durante el periodo de producción[12].

En este sentido, se propone que el Minem, el Ministerio del Ambiente y el Congreso de la República establezcan, según sus competencias, la obligación de que los titulares, como condición para operar en el país, constituyan un fideicomiso a partir de la creación de un fondo con aportes periódicos para garantizar la remediación ambiental en el marco de la terminación de actividades.

Estas medidas no deben exonerar al titular de su obligación de obtener la aprobación del plan de abandono y ejecutarlo.

5. Garantizar un efectivo proceso de participación ciudadana en la evaluación y aprobación del plan de abandono

La participación ciudadana es clave en el proceso de toma de decisiones de los proyectos de inversión, ya que —con procesos adecuadamente efectuados— no solo se propicia la mejora de la toma de decisiones, sino que también genera el involucramiento de la población, contribuye a la gestión social del proyecto y previene la generación de conflictos sociales.

Más allá de su contribución al fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones, la participación ciudadana en los planes de abandono debe concebirse también desde una perspectiva de justicia. En territorios históricamente impactados por la actividad extractiva realizada sin cumplir estándares ambientales, especialmente en aquellos habitados por pueblos indígenas donde suelen desarrollarse actividades de hidrocarburos, el involucramiento de la población debe orientarse a garantizar una participación sustantiva que contribuya a revertir las asimetrías de poder

11 Véase Federal Republic of Nigeria (2023).
12 Véase Woodroffe (2024, p. 34).

y a reconocer el derecho de las comunidades a incidir en las decisiones que afectan sus territorios.

Incorporar sus voces en el diseño, la ejecución y el monitoreo de los planes de abandono forma parte de un proceso más amplio de reparación histórica y justicia ambiental, en el que el cierre de las operaciones no solo debe responder a exigencias técnicas o económicas, sino también a criterios de equidad y reconocimiento de derechos.

En dicho marco, los planes de abandono constituyen instrumentos de gestión ambiental de máxima importancia, por lo que se requiere garantizar un adecuado proceso de participación ciudadana durante su elaboración y/o evaluación.

A pesar de las consideraciones expuestas, el numeral 57.6 del artículo 57 del Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.º 002-2019-EM, solo ha previsto como mecanismo de participación ciudadana para la etapa de abandono la puesta a disposición del plan y la publicación del aviso para recibir aportes. Sin perjuicio de ello, también ha previsto que, antes y durante la evaluación del instrumento y tras su aprobación, el titular puede implementar cualesquiera de los mecanismos de participación ciudadana indicados en el artículo 29 del Reglamento, pero se excluye expresamente la posibilidad de llevar a cabo audiencias públicas o talleres participativos, que son precisamente los espacios más relevantes para garantizar el diálogo directo con las comunidades.

Cabe señalar que ni el texto del Reglamento ni su exposición de motivos justifican esta limitación. En la práctica, esto implica que, incluso si el titular desea promover mecanismos participativos más amplios, como los mencionados, no estaría legalmente habilitado para hacerlo. Esta restricción contradice los principios de flexibilidad y mejora continua que rigen la participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos[13], así como el deber de las entidades públicas de establecer mecanismos para facilitar la efectiva participación ciudadana y de promover su desarrollo y uso, como lo exige la Ley General del Ambiente[14].

Por tanto, se recomienda modificar el numeral 57.6 del artículo 57 del Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos con el fin de eliminar la restricción establecida y, en su lugar, contemplar que, sin perjuicio de la publicación del aviso y de la recepción de aportes, el Minem, en su calidad de autoridad competente, pueda disponer la realización de algún otro mecanismo de participación ciudadana previsto en la normativa sin limitación ni restricción alguna, de acuerdo con la situación del ámbito de influencia de cada proyecto, incluidos talleres participativos y audiencias públicas, cuando la situación así lo amerite.

Además, la divulgación de los planes de abandono, a medida que se actualicen, permitirá también que la población se mantenga informada y supervise cómo las empresas y el Estado se están preparando para el abandono, incluidos los aspectos financieros, así como la adecuación de dichos planes.

13 De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.º 002-2019-EM.
14 Según lo previsto en el numeral 48.1 del artículo 48 de la Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611

6. Garantizar la gestión oportuna y eficiente del procedimiento de evaluación del plan de abandono

Con relación al procedimiento para la aprobación del plan de abandono, cabe indicar que, una vez presentada la solicitud, la autoridad ambiental competente, que en este caso es el Minem, cuenta con un plazo de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente de admitida a trámite la solicitud. Este procedimiento está sujeto a silencio administrativo negativo, según lo previsto en el artículo 20 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos[15]. Ello implica que, vencido el plazo sin un pronunciamiento de la entidad, el administrado puede considerar que su solicitud fue desaprobada[16].

Para verificar los requisitos de admisibilidad, la autoridad competente evalúa si la solicitud cumple con los requisitos previstos en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, así como en los correspondientes TDR para la elaboración del Plan de Abandono y Plan de Abandono Parcial[17].

Al respecto, el numeral 19-A.6 del artículo 19 del mencionado Reglamento dispone que, si la documentación presentada no cumple con los requisitos, lo que impide la continuación del procedimiento y cuya deficiencia no pudo ser advertida por la unidad de recepción en el momento de su presentación, la autoridad ambiental competente deberá emplazar al titular en el plazo máximo de siete días hábiles. El emplazamiento tiene por finalidad que el titular realice la subsanación correspondiente en un plazo de cinco días hábiles. En caso contrario, la autoridad ambiental competente declarará la solicitud como no presentada.

Entre tanto, si existen observaciones, el titular contará con un plazo de 20 días hábiles para la correspondiente subsanación. Sin perjuicio de ello, los referidos plazos pueden ser prorrogados de oficio por la autoridad competente en atención a las características particulares y la complejidad del caso concreto[18]. Durante dicho plazo, la autoridad competente debe remitir el plan a las demás entidades opinantes. A continuación, se grafica lo expuesto:

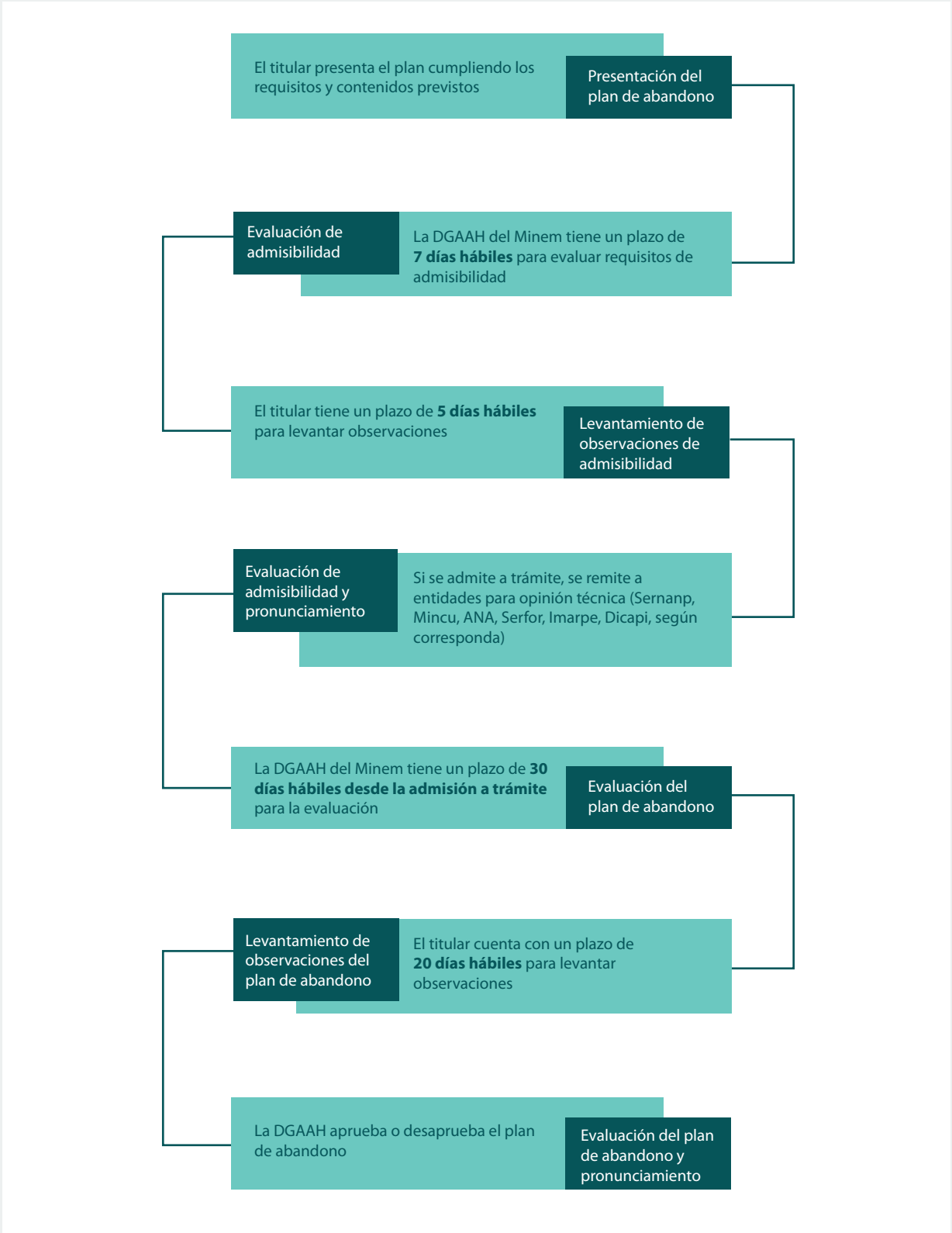
15 **Artículo 20.- Silencio administrativo**
Los procedimientos de evaluación de los Estudios Ambientales y los Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios, se rigen por la aplicación del silencio administrativo negativo.

16 De acuerdo con el artículo 38 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado pueda afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, entre otros.

17 Aprobados por la Resolución Ministerial N.° 231-2021-Minem/DM, publicada el 17 de julio de 2021.

18 De conformidad con lo establecido en el artículo 101 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.° 039-2014-EM.

Figura 3. Procedimiento administrativo para la aprobación del plan de abandono



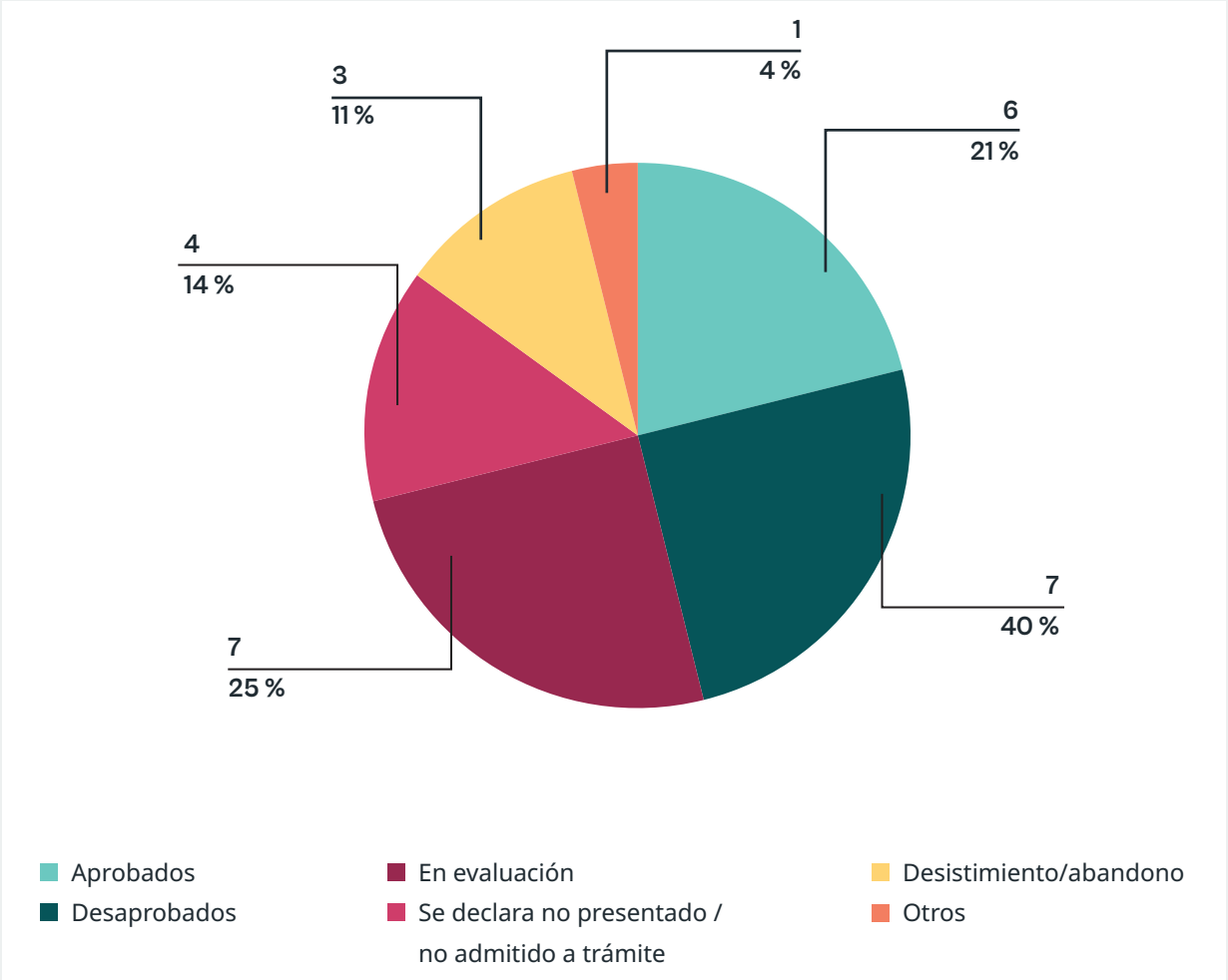
Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos 19-A y 101 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.º 039-2014-EM.

Ahora bien, de acuerdo con la información remitida por el Minem[19], entre el 12 de noviembre de 2014 y el 11 de febrero de 2025 se recibieron un total de 67 solicitudes de aprobación de planes de abandono[20], siendo la primera de ellas recibida en diciembre de 2014 y la más reciente en octubre de 2024[21]. De esta cifra, el 48 % (32 de 67) corresponde a solicitudes de plan de abandono parcial, el 42 % (28 de 67) a planes de abandono y el 10 % (7 de 67) a solicitudes de modificación de planes de abandono o planes de abandono parcial.

Considerando los alcances de la presente investigación, a continuación se analiza la información únicamente de las 28 solicitudes de aprobación de plan de abandono.

En efecto, al revisar la información de estos expedientes, se halló, entre otros aspectos, que en el 25 % (7 de 28) de los casos, al 11 de febrero de 2025, las solicitudes continuaban siendo evaluadas por el Minem, por lo que los procedimientos administrativos continuaban en curso y no existía, a dicha fecha, un pronunciamiento que les pusiera fin.

Figura 4. Estado de los procedimientos para la obtención de la aprobación de planes de abandono presentados entre el 12 de noviembre de 2014 y el 11 de febrero de 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Minem.

19 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública de fecha 3 de febrero de 2025 (Expediente N.° 3924918).
20 Sobre este punto, cabe indicar que, si bien el Minem informó de un total de 68 procedimientos de planes de abandono entre el 12 de noviembre de 2014 y el 11 de febrero de 2025, tras revisar en detalle la información remitida se detectó que una de las solicitudes fue presentada el 24 de julio de 2014, por lo que fue depurada de la relación al haberse iniciado antes de la entrada en vigor del Decreto Supremo N.° 039-2014-EM.
21 Cabe recordar que el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.° 039-2014-EM, se publicó el 12 de noviembre de 2014.

Un aspecto que llama especialmente la atención es el tiempo transcurrido en la tramitación de estos procedimientos administrativos sin que se haya emitido un pronunciamiento final, pese a los plazos legales. Así, por ejemplo, destacan los casos del Plan de Abandono del Lote VII/VI, en Piura, cuyo procedimiento se inició en octubre de 2018 y para el que ya habían transcurrido más de seis años, y del Plan de Abandono del Lote II, también en Piura, que se presentó en enero de 2021, es decir, hace más de cuatro años.

Por otro lado, al 11 de febrero de 2025, se encontraban pendientes de resolución final las solicitudes presentadas para el abandono en los Lotes 126, XV y X, en Piura, así como en los Lotes 192 y 8, en Loreto, estos últimos de especial complejidad.

En todos estos siete casos en evaluación, se trata de planes de abandono presentados en función del vencimiento de sus correspondientes contratos de licencia, y en todos los casos había transcurrido, al 11 de febrero de 2025, al menos un año desde el inicio del procedimiento. A continuación, se muestra el detalle:

Cuadro 3. Solicitudes de aprobación de planes de abandono en evaluación entre el 12 de noviembre de 2014 y el 11 de febrero de 2025

	Región	Lote	Titular	Fecha de presentación	Tiempo transcurrido
1	Piura	VII/VI	Sapet	15/10/2018	6 años y 5 meses
2	Piura	II	Petrolera Monterrico	4/1/2021	4 años y 2 meses
3	Loreto	192	Frontera Energy del Perú S. A.	6/8/2021	3 años y 7 meses
4	Ucayali	126	Frontera Energy	5/8/2022	2 años y 7 meses
5	Loreto	8	Pluspetrol Norte S. A. En liquidación	12/5/2023	1 año y 10 meses
6	Piura	XV	Petrolera Monterrico	25/5/2023	1 año y 9 meses
7	Piura	X	CNPC Perú SA	13/5/2024	1 año

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Minem.

Por otro lado, de los seis planes de abandono aprobados por el Minem entre el 12 de noviembre de 2014 y el 11 de febrero de 2025, dos corresponden a operaciones en Cusco, dos a operaciones en Piura, uno a operaciones en Loreto y el último a operaciones realizadas en Junín.

En estos casos, los titulares obtuvieron la aprobación de sus correspondientes planes de abandono tras haber transcurrido como mínimo 11 meses y, como máximo, cuatro años y seis meses. Además, si consideramos el promedio de tiempo transcurrido en estos seis casos, se puede sostener que obtener la aprobación de los planes de abandono ha tomado, en promedio, 25 meses desde la emisión del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. Es decir, más de dos años.

A continuación, se presenta el detalle de la información señalada:

Cuadro 4. Planes de abandono aprobados entre el 12 de noviembre de 2014 y el 11 de febrero de 2025

	Región	Lote	Titular	Fecha de presentación	Fecha de aprobación	Tiempo transcurrido
1	Loreto	102	Pluspetrol Lote 56 S. A.	22/7/2016	26/9/2018	2 años y 2 meses
2	Cusco	76	Hunt Oil Exploration and Production Company of Peru L. L. C., Sucursal del Perú	27/11/2017	18/1/2018	1 mes y 21 días
3	Cusco	57	Repsol Exploracion Peru S. A., Sucursal del Perú	12/2/2018	15/8/2019	1 año y 6 meses
4	Piura	Z-2B	Savia Perú S. A.	15/11/2018	12/4/2022	3 años y 4 meses
5	Piura	X	CNPC Perú S. A.	17/5/2019	20/11/2023	4 años y 6 meses
6	Junín	108	Pluspetrol Lote 56 S. A.	30/12/2020	2/12/2021	11 meses

Fuente: Minem.

Así también, según la relación de expedientes de planes de abandono remitidos por el Minem, de los seis planes de abandono aprobados entre el 12 de noviembre de 2014 y el 11 de febrero de 2025, dos corresponden a planes de abandono en atención al vencimiento de contratos de licencia.

La información mostrada en la presente investigación evidencia que no se cumplen los plazos establecidos en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos y que existe una brecha alarmante entre dichos plazos y el tiempo que, en la práctica, transcurre en estos procedimientos administrativos.

Ello podría explicarse por la especial complejidad de estos procedimientos, que exigen un alto nivel de rigurosidad técnica y legal en su evaluación, más aún cuando se trata de casos en los que los contratos de licencia están próximos a vencer o ya vencieron. No obstante, debe existir correspondencia entre lo contemplado en la norma y lo que ocurre en la práctica.

Al respecto, si bien el marco jurídico prevé que el plazo de la autoridad ambiental competente para emitir un pronunciamiento se suspende durante el periodo otorgado al titular para subsanar observaciones, ello no implica que el procedimiento pueda extenderse indefinidamente. Existen plazos específicos para la subsanación de observaciones, cuyo incumplimiento también da lugar a un pronunciamiento de la autoridad. Por tanto, es necesario implementar medidas que contribuyan a resolver esta problemática y evitar dilaciones innecesarias.

En consecuencia, se propone la adopción de las siguientes medidas[22]:

- Revisión y actualización de los plazos previstos por el marco jurídico para la evaluación de los planes de abandono, con el fin de establecer plazos realistas y viables de ser cumplidos por la autoridad ambiental competente, teniendo en cuenta la complejidad técnica y legal de estos procedimientos.

- Fortalecer las capacidades institucionales de la instancia responsable en el interior del Minem para la evaluación de los planes de abandono, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos (DGAAH), dotándola de personal suficiente y de herramientas que le permitan atender los procedimientos de evaluación de estos planes en los plazos legales sin que ello implique un debilitamiento de la evaluación ambiental de dichos instrumentos.

- Revisión de los criterios de evaluación de los planes de abandono por parte de la DGAAH, con el fin de evaluar e identificar oportunidades de mejora, sin que ello implique un debilitamiento de la evaluación ambiental o que no se cumpla la finalidad de los planes de abandono.

22 Aun cuando se encuentre fuera de los alcances del presente documento realizar una evaluación de la intervención de todas las entidades que participan en la evaluación del impacto ambiental en el marco del SEIA, con el fin de aportar contexto adicional sobre los desafíos estructurales que enfrenta la gestión ambiental en el país, cabe destacar el importante papel de las entidades que emiten opiniones técnicas vinculantes, cuya falta de respuesta oportuna podría impedir que la autoridad ambiental competente emita un pronunciamiento dentro del plazo legal. Al respecto, un estudio centrado en el sector minero revela que esta falta de respuesta oportuna por parte de las entidades opinantes podría deberse a limitaciones presupuestales y de personal, así como a una alta carga de expedientes. Esta situación, sumada a plazos estrictos que no consideran las condiciones operativas de las entidades responsables, genera un alto riesgo de debilitar la evaluación ambiental en el país. (Véase iimp.org.pe/perumin/36/archivos/TT/legal-y-tributario/384-3.pdf).

7. Garantizar una adecuada y oportuna supervisión y fiscalización ambiental de los planes de abandono aprobados

Las labores de supervisión y fiscalización ambiental son de máxima importancia para garantizar que las actividades de hidrocarburos —durante todo el ciclo de vida de los proyectos y, en particular, al término de estos— se realicen de manera ambiental y socialmente responsable.

Por un lado, estas acciones permiten promover el cumplimiento del marco normativo y desincentivar la comisión de conductas infractoras, previniendo impactos ambientales negativos o, en su defecto, exigiendo la implementación de medidas correctivas adecuadas para proteger el ambiente y los derechos de las personas. Por otro lado, el desarrollo de labores de supervisión a lo largo del ciclo de vida de los proyectos permite identificar impactos y medidas que deben ser incorporadas en los correspondientes planes de abandono, contribuyendo así a una planificación más adecuada del cierre de actividades.

Al respecto, según la información proporcionada por el OEFA[23], la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas de este organismo (en adelante, la DSEM) reportó las siguientes acciones respecto a los planes de abandono por vencimiento de contrato de licencia:

Cuadro 5. Acciones de supervisión a los planes de abandono en función del vencimiento del contrato de licencia reportadas por el OEFA desde la emisión del Decreto Supremo N.º 039-2014-EM

Plan de abandono	Informe de supervisión	Acciones de supervisión
Plan de Abandono en Función al Vencimiento del Contrato del Lote Z-2B, aprobado mediante Resolución Directoral N.º 079-2022-Minem/DGAAH del 12 de abril de 2022	N.º 0242-2022-OEFA/DSEM-CHID	Se han desarrollado seis acciones de supervisión, cuyos resultados han generado que dos de ellas se hayan remitido a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) y que cuatro de ellas se encuentren en análisis por parte de la DSEM del OEFA.
Plan de Abandono en Función al Vencimiento del Contrato del Lote X, aprobado mediante Resolución Directoral N.º 247-2023-Minem/DGAAH del 20 de noviembre de 2023	N.º 0231-2023-OEFA/DSEM-CHID	A la fecha, no se han ejecutado acciones de supervisión en el marco del Plan de Abandono del Lote X. No obstante, estas serán programadas en el transcurso de 2025.

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el OEFA.

23 En respuesta a la solicitud de acceso a la información pública de fecha 3 de febrero de 2025 (Registro N.º 2025-E01-017754 y Expediente N.º 0328-2025/RAI).

Al respecto, de la información remitida por el OEFA al 14 de febrero de 2025, destaca la ejecución continua de acciones de supervisión por parte de la DSEM en relación con el Plan de Abandono en Función al Vencimiento del Contrato del Lote Z-2B. No obstante, del informe remitido por la DFAI respecto a sus acciones de fiscalización no se advierte pronunciamiento o actuación en torno a los dos informes de supervisión que le fueron remitidos en 2022 y 2023, respectivamente.

Tampoco se han llevado a cabo acciones de supervisión respecto al cumplimiento del Plan de Abandono en Función al Vencimiento del Contrato del Lote X, pese a haber transcurrido 15 meses desde su aprobación.

En consecuencia, es fundamental que el OEFA asuma de manera proactiva y sostenida su papel como autoridad de fiscalización ambiental, asegurando un acompañamiento permanente al titular que está próximo a retirarse del lote o que ya ha cesado sus operaciones, con el fin de promover y cautelar el cumplimiento íntegro de sus obligaciones. Este acompañamiento debe incluir, además, mecanismos para informar e involucrar a la población del área de influencia, con el fin de fortalecer la transparencia, generar confianza y facilitar la identificación temprana de posibles incumplimientos.

Asimismo, es imperativo que el OEFA adopte acciones concretas y oportunas para evitar que, en el futuro, se configure el riesgo o la ocurrencia de una prescripción de la potestad sancionadora, en caso de que se haya incurrido en infracciones administrativas o en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el plan de abandono.

8. Implementar mecanismos para evitar que empresas con antecedentes de incumplimiento en la aprobación o ejecución de planes de abandono accedan a nuevos contratos de hidrocarburos

Las actividades de hidrocarburos, siempre que se realicen de manera responsable y sostenible, generan importantes beneficios para el país. En este sentido, corresponde al Estado peruano generar incentivos y promover inversiones que no solo generen ingresos, sino que también cumplan con estándares ambientales y sociales.

En dicho marco, es importante destacar que el Reglamento de Calificación de Interesados para la realización de Actividades de Exploración y Explotación o Explotación de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.º 029-2021-EM, introdujo mejoras significativas respecto a las condiciones mínimas que deben cumplir los interesados para suscribir contratos sobre una determinada área. Entre estas mejoras se incluye la restricción aplicable a quienes figuren en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), administrado por el OEFA, por la comisión de infracciones calificadas como graves o muy graves, salvo que acrediten el cumplimiento de las correspondientes medidas correctivas en el momento de presentar la solicitud.

Sin perjuicio de ello y aun cuando el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la normativa ambiental exigible en el marco del procedimiento de evaluación del plan de

abandono constituya una infracción muy grave, es importante señalar que la no presentación del plan de abandono en función de la fecha de vencimiento del contrato se considera, sin embargo, una infracción leve, según lo previsto en los incisos e) y g) de la Resolución de Consejo Directivo N.º 035-2015-OEFA-CD[24].

Además de ello, y más allá de la tipificación de estas infracciones, se requiere evaluar la inclusión expresa, dentro del marco jurídico vigente, de la renuencia a presentar y/o ejecutar el plan de abandono como un impedimento para que un postor pueda ser calificado[25] y, en consecuencia, para que sea considerado y se mantenga en la Base de Datos de Calificación y Clasificación gestionada por Perupetro S. A., que contiene la relación de sujetos calificados, sujetos técnicos y sujetos económicos. Esta medida debe contemplarse como un criterio explícito para restringir la participación futura de quienes incumplen estas obligaciones, con el fin de fortalecer el sistema de control y prevención.

Cabe señalar que lo propuesto no reemplaza, sino que complementa los mecanismos contractuales con los que cuenta el Estado peruano para la resolución de contratos y busca generar un mayor efecto disuasivo frente a la comisión de estas infracciones. La gravedad de los impactos ambientales y sociales derivados del incumplimiento en la presentación y ejecución del plan de abandono justifica la necesidad de adoptar sanciones y restricciones claras que eviten que los mismos contratistas reincidan en conductas que ponen en riesgo el ambiente y el bienestar de la población.

En efecto, implementar este tipo de medidas contribuiría a elevar los estándares de responsabilidad y cumplimiento, fortaleciendo la gobernanza ambiental en el sector de los hidrocarburos y promoviendo prácticas más sostenibles y responsables.

Para ello, se recomienda que el Minem modifique el Reglamento de Calificación de Interesados para la realización de Actividades de Exploración y Explotación o Explotación de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N.º 029-2021-EM, para incorporar dicha previsión.

24 Al respecto, considerar como infracción leve a la omisión de la presentación del plan de abandono no se encuentra en concordancia con la especial relevancia de este instrumento técnico clave para garantizar un cierre ambientalmente responsable de las operaciones hidrocarburíferas. Además, puede implicar el incumplimiento de las obligaciones de remediación ambiental y de afectación a los derechos de la población, así como debilitar los incentivos regulatorios para su cumplimiento oportuno. Sumado a ello, minimiza la importancia que el Estado otorga a la planificación adecuada del abandono, particularmente en un contexto en el que, de no contar con un plan de abandono aprobado, los costos sociales y ambientales pueden ser significativos y difíciles de revertir.

25 Cabe señalar que solo los sujetos calificados para el área de contrato pueden negociar y/o participar en procesos de selección convocados por Perupetro S. A. y suscribir contratos. La calificación es el resultado del proceso de evaluación precontractual que Perupetro S. A. lleva a cabo para determinar si un interesado cuenta con las capacidades legal, técnica, económica y financiera mínimas establecidas para suscribir contratos con Perupetro S. A. respecto a una determinada área.

Conclusiones

1. Un camino progresivo hacia un futuro energético más sostenible debe incluir una planificación activa para asegurar el abandono efectivo de los proyectos de petróleo y gas, así como la atención de los impactos ambientales y sociales generados por las actividades hidrocarburíferas. Sin unas reglas sólidas y claras, existen graves riesgos de que las empresas no cumplan con sus obligaciones de cerrar adecuadamente tras sus operaciones, que la población sea la más afectada y que el erario público sea el que asuma el costo.

2. El Perú conoce bien las graves consecuencias de no contar con una normativa adecuada para la gestión ambiental de las actividades de hidrocarburos, en especial sobre abandono y remediación ambiental. Tras décadas de actividades hidrocarburíferas sin cumplir con adecuados estándares ambientales ni sociales, las empresas han dejado un legado de pasivos ambientales y sitios impactados, y será el sector público el que asuma los enormes costos de la remediación ambiental, tan anhelada por las poblaciones que hasta la actualidad vienen siendo afectadas por dichos impactos.

3. El Perú ha aprendido del pasado y ha establecido un marco adecuado para la gestión ambiental, pero aún persisten debilidades que generan el riesgo de que, al final del ciclo de vida de los proyectos, las empresas no dispongan de recursos financieros suficientes y, por el contrario, tengan incentivos limitados para cumplir con sus obligaciones.

4. El Perú puede propiciar una salida responsable de los proyectos exigiendo una planificación temprana y participativa del abandono, asegurando que este sea financiado con anticipación y fortaleciendo los mecanismos de disuasión contra el incumplimiento mediante sanciones más estrictas y una supervisión activa del abandono.

Bibliografía

Dammert, J. L. (2025). Los retos de la transición energética para América Latina. *Revista Foro*, (115), 8-18.

Decreto Legislativo N.º 1013. (2008, 14 de mayo). Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

Decreto Legislativo N.º 295. (1984, 25 de julio). Código Civil.

Decreto Supremo N.º 001-2010-Minam. (2010, 21 de enero). Decreto Supremo que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA.

Decreto Supremo N.º 002-2009-Minam. (2009, 17 de enero). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.

Decreto Supremo N.º 002-2019-EM. (2019). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos y correspondiente exposición de motivos. cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5626815/4985896-exposicion-de-motivos.pdf?v=1703963041

Decreto Supremo N.º 005-2024-EM. (2024, 3 de febrero). Decreto Supremo que aprueba la modificación del Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192.

Decreto Supremo N.º 019-2009-Minam. (2009, 25 de septiembre). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Decreto Supremo N.º 026-2021-Minam. (2021, 27 de agosto). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Consultoras Ambientales.

Decreto Supremo N.º 029-2021-EM. (2021, 28 de noviembre). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Calificación de Interesados para la Realización de Actividades de Exploración y Explotación o Explotación de Hidrocarburos.

Decreto Supremo N.º 031-2007-EM. (2007, 26 de junio). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas.

Decreto Supremo N.º 032-2004-EM. (2004, 21 de agosto). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

Decreto Supremo N.º 039-2014-EM. (2014, 12 de noviembre). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos y su correspondiente exposición de motivos. spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2014/Noviembre/12/EXP-DS-039-2014-EM.pdf

Decreto Supremo N.º 042-2005-EM. (2005, 14 de octubre). Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

Defensoría del Pueblo. (2020). *Participación ciudadana ambiental en tiempos de COVID-19. Recomendaciones para garantizar la protección de derechos en la evaluación del impacto ambiental de proyectos de inversión*. Informe de Adjuntía 03-2020-DP/AMASPPI.MA. www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/INFORME-DE-ADJUNTIA-N%C2%B0-003-2020-DP-AMASPPI.MA-1.pdf

Federal Republic of Nigeria. (2023, 18 de julio). Nigeria upstream petroleum decommissioning and abandonment regulations, 2023. *Federal Republic of Nigeria Official Gazette*, *129*(110), B1321-1342. www.nuprc.gov.ng/wp-content/uploads/2023/07/DECOMMISSIONING-REGULATIONS.pdf

Ley N.º 26821. (1997, 26 de junio). Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Ley N.º 27446. (2001, 23 de abril). Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Ley N.º 28611. (2005, 15 de octubre). Ley General del Ambiente.

Ley N.º 29325. (2009, 5 de marzo). Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Ley N.º 30705. (2017, 21 de diciembre). Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas.

Lizárraga Sánchez, D. (2021). Todo tiene su final: riesgos, regulación y alternativas para garantizar el abandono de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo – CDA.*

Lockman, M., Brauch, M. D., Fresno Rodríguez, E. F., & Gallardo Torres, J. L. (2023). *Decommissioning liability at the end of offshore oil and gas: A review of international obligations, national laws, and contractual approaches in ten jurisdictions*. Columbia Center on Sustainable Investment. scholarship.law.columbia.edu/sabin_climate_change/205/

Natural Resource Governance Institute (NRGI) & Carbon Tracker Initiative. (2024). *Responsible exit principles for oil and gas companies*. resourcegovernance.org/sites/default/files/2024-09/Responsible_Exit_Principles_for_Oil_Gas_Companies.pdf

Perupetro S. A. (2014). Anexo 5. *Modelo de contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos*. www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/corporativo/6fdbec84-cc76-4518-aae0-8dbb17861d2c/Anexo%2BN%C2%BA%2B05%2B-%2B15.12.2014.pdf?MOD=AJPERES

Resolución N.º 476-2023-OEFA-TFA-SE. (2023, 5 de octubre). Resolución emitida por la Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios del Tribunal de Fiscalización Ambiental, a través de la cual se confirma la Resolución N.º 00074-2023-OEFA/DSEM del 24 de abril de 2023, que ordenó a Pluspetrol Norte S. A. en liquidación el cumplimiento de las medidas preventivas descritas. www.gob.pe/institucion/oefa/informes-publicaciones/4853339-resolucion-n-476-2023-oefa-tfa-se

Resolución de Consejo Directivo N.º 001-2011-OEFA/CD. (2011, 3 de marzo). Resolución que aprueba los aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin, y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, contenidos en las Actas N.º 010-2010-CTOO y 001-2011-CTOO, y que determina que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del Osinergmin, será el 4 de marzo de 2011.

Resolución de Consejo Directivo N.º 006-2019-OEFA-CD. (2019, 17 de febrero). Resolución a través de la cual aprueban el Reglamento de Supervisión.

Resolución de Consejo Directivo N.º 026-2013-OEFA-CD. (2013, 31 de mayo). Resolución que aprueba el Reglamento Especial de Supervisión Directa para la Terminación de Actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Resolución de Consejo Directivo N.º 035-2015-OEFA-CD. (2015, 18 de agosto). Resolución a través de la cual tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.

Resolución del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales N.º 002-2024-Minam TSCA. (2024, 23 de febrero). Resolución emitida el 23 de febrero de 2024 y aclarada por la Resolución N.º 013-2024-Minam/TSCA, de fecha 17 octubre de 2024, a través de la cual se ordenó a OEFA que apruebe la metodología para la determinación de la proporción de cumplimiento de las medidas de manejo ambiental aprobadas en el Plan de Abandono para todo el sector hidrocarburos, mediante Resolución de Consejo Directivo del OEFA, en un plazo razonable de sesenta (60) días hábiles. www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/5290978-002-2024-minam-tsca

Resolución Ministerial N.º 231-2021-Minem/DM. (2021, 17 de julio). Resolución que aprueba los Términos de Referencia para elaboración del Plan de Abandono y Plan de Abandono Parcial.

Resolución Ministerial N.º 546-2012-MEM-DM. (2012, 28 de diciembre). Resolución que aprueba los Términos de Referencia para Estudios de Impacto Ambiental de Proyectos de Inversión con Características Comunes o Similares en el Subsector Hidrocarburos.

Viale, C. (2024). *Petróleo en la Amazonía peruana: análisis económico del futuro de los hidrocarburos en un contexto de transición energética global*. Natural Resource Governance Institute. resourcegovernance.org/sites/default/files/2024-01/Petro%CC%81leo%20en%20la%20Amazoni%CC%81a%20Peruana_NRGI_2024.pdf

Woodroffe, N. (2024). *Responsible change: How governments can address environmental, social and governance challenges when petroleum assets change hands*. Natural Resource Governance Institute. resourcegovernance.org/sites/default/files/2024-05/responsible_change-how_governments_address_environmental_social_governance_challenges_petroleum_assets.pdf

Sobre las autoras

Lissette Vásquez, abogada especialista en derecho ambiental y sostenibilidad. Consultora de NRGI. Melissa Marengo, abogada especialista en regulación y política ambiental en el sector extractivo. Oficial sénior de Programas para América Latina de NRGI. Nicola Woodroffe, abogada especialista en reforma jurídica, política e institucional del sector extractivo. Analista legal sénior de NRGI.

Sobre NRGI

Natural Resource Governance Institute (NRGI) es una organización independiente sin fines de lucro que apoya la toma de decisiones informada e inclusiva sobre los recursos naturales y la transición energética. Trabajamos en alianza con agentes de cambio en los Gobiernos y en la sociedad civil para diseñar e implementar políticas justas basadas en evidencias, así como en las prioridades de los ciudadanos de países en desarrollo ricos en recursos naturales.
Más información en: www.resourcegovernance.org

Natural Resource Governance Institute

ISBN: 978-612-48503-6-3