



Proyecto de Ley N° 7296/2020-CR

YESSICA M. APAZA QUISPE

"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

Proyecto de Ley N° _____

**PROYECTO DE LEY QUE
SANCIONA CON CANCELAR LA
CONCESIÓN, LICENCIA Y
PERMISO POR DAÑO
AMBIENTAL.**



Firmado digitalmente por:
APAZA QUISPE Yessica
Marisela FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2021 07:08:51-0500



Firmado digitalmente por:
CHAVARRIA VILCATOMA
Roberto Carlos FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2021 14:38:46-0500

La Congressista de la República que suscribe **YESSICA MARISELA APAZA QUISPE** miembro del Grupo Parlamentario UNIÓN POR EL PERÚ, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Ley:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:



Firmado digitalmente por:
CHAVARRIA VILCATOMA
Roberto Carlos FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2021 11:00:40-0500

**LEY QUE SANCIONA CON CANCELAR LA CONCESIÓN, LICENCIA Y PERMISO
POR DAÑO AMBIENTAL**



Firmado digitalmente por:
APAZA QUISPE Yessica
Marisela FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2021 12:50:58-0500

Artículo 1. Objeto

Es objeto de la presente ley, establecer la sanción de cancelación de las concesiones minera, licencias y permisos otorgados administrativamente, por causas de daño ambiental en que incurrn las personas naturales y/o personas jurídicas de los sectores de minería e hidrocarburos.

Artículo 2. – Sanciones administrativas

Las personas naturales y/o jurídicas del sector minería e hidrocarburos que de manera reiterada produzcan daños ambientales que afecten a una colectividad social serán sancionadas de la siguiente manera:

- a) Suspensión de todas sus actividades por el plazo de seis meses, a excepción de las actividades que están orientadas al mantenimiento y conservación de la infraestructura minera o de hidrocarburos. Vencido el plazo de seis meses, previa verificación, se podrá autorizar el reinicio de las actividades.

En caso de no lograrse la restauración, rehabilitación o reparación según corresponda, se impone la sanción del literal b).



Firmado digitalmente por:
LOZANO INOSTROZA
ALEXANDER FIR 47582453 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/03/2021 10:10:04-0500



Firmado digitalmente por:
CHAGUA PAYANO
Posemoscrowte Inhoscopt FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2021 10:34:39-0500



Firmado digitalmente por:
MENDOZA MARQUINA Javier
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/03/2021 10:25:55-0500

- b) Reiniciado las actividades, de incurrir en los mismos daños ambientales, se les debe revocar, cancelar o anular las autorizaciones, permisos y licencias que le fueron otorgadas para desarrollar las actividades mineras de exploración, explotación, beneficio y refinación.

Artículo 3.- Reglamento

El Ministerio de Energía y Minas, en el plazo de sesenta (60) días calendario deberá reglamentar para establecer el procedimiento de sanción y reinicio de actividades que establece la presente ley.



Firmado digitalmente por:
ALARCON TEJADA Edgar
Arnold FAJ 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/03/2021 13:25:03-0500



Firmado digitalmente por:
ALARCON TEJADA Edgar
Arnold FAJ 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/03/2021 13:25:28-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...10... de ...MARZO... del 2021...

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 7296 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
ENERGIA Y MINAS Y PUEBLOS
ANDINOS, AMAZONICOS Y AFROPERUANOS,
AMBIENTE Y ECOLOGIA



.....
YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I.- MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El artículo 1° de la Constitución Política, consagra que: "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado". Esto es el fin supremo de nuestra existencia como Estado y toda actividad pública y privada debe apuntar a ese objetivo.

De otro lado, el artículo 66° de nuestra constitución establece que: "Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal". Luego, en el artículo 67° regula la política nacional del ambiente y establece que el Estado promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. En ese sentido, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en una sentencia, señalando que: "El artículo 66° de la Constitución señala que los recursos naturales, in totum, son patrimonio de la Nación. Ello implica que su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscribe su exclusivo y particular goce. En ese sentido, los recursos naturales -como expresión de la heredad nacional reposan jurídicamente en el dominio del Estado. El Estado, como la expresión jurídico-política de la nación, es soberano en su aprovechamiento. Es bajo su imperio que se establece su uso y goce. El dominio estatal sobre dichos recursos es eminente, es decir, el cuerpo político tiene la capacidad jurisdiccional para legislar, administrar y resolver las controversias que se susciten en torno a su mejor aprovechamiento"¹.

Posteriormente se ha expedido la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, norma que en el artículo I de su título preliminar sienta como principio de la política ambiental que: "Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país".

Asimismo, con el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del

¹ STC N° 048-2004-AI/TC, considerando 29.

Ambiente, se establece como un deber y derecho fundamental que. "Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país".

En ese mismo orden, se han expedido leyes que regulan la industria extractiva con el objetivo de garantizar que todos tengamos un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida. En esta legislación variada contamos con leyes especiales que regulan la minería, pesca, hidrocarburos, eléctrica, hídrica, forestal, áreas naturales protegidas, cierre de minas, pasivos ambientales, etc.

La industria minera se encuentra regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 03-94-EM. Los hidrocarburos se encuentran regulado por la Ley N° 26221, Ley Orgánica que norma las actividades de Hidrocarburos en el territorio nacional y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 032-2004-EM. Estas normas son las que regulan de manera especial estas dos actividades extractivas.

Entonces, de acuerdo con nuestra legislación, se permite el desarrollo de las actividades extractivas, pero previamente se exige el cumplimiento de ciertos requisitos especiales para que autoricen el inicio de las actividades. Una vez obtenida las autorizaciones, licencias y/o permisos pertinentes, los beneficiarios pueden recién iniciar sus actividades.

Análisis

Para empezar el análisis del presente proyecto de ley, debemos señalar que el Tribunal Constitucional ha definido al medio ambiente en el considerando 27 del STC 0048-2004-AI/TC, como: "El medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivos y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales -vivos e inanimados- sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos). El medio ambiente se define como "(...) el conjunto de elementos sociales, culturales, bióticos y abióticos que interactúa en un espacio y tiempo determinado; lo cual podría graficarse como la sumatoria de la naturaleza y las manifestaciones humanas en un lugar y tiempo concretos. El término biótico se refiere

a todos los seres vivos de una misma región, que coexisten y se influyen entre sí; en cambio lo abiótico alude a lo no viviente, como el agua, el aire, el subsuelo, etc. El medio ambiente se compone de los denominados elementos naturales, los cuales pueden generar, según sea el caso, algún tipo de utilidad, beneficio o aprovechamiento para la existencia o coexistencia humana².

Teniendo claro lo que entendemos por el medio ambiente, precisamos que las industrias extractivas de la minería e hidrocarburos son actividades complejas que tienen ciertas particularidades que los distinguen de otras industrias tradicionales: alto riesgo para los inversionistas, requieren grandes inversiones de capital, largos plazos para desarrollarse y es cíclico. Siempre dependientes del precio internacional de los metales o de los hidrocarburos.

Estas dos actividades son de vital importancia para nuestra economía, porque representa un porcentaje considerable de nuestras exportaciones, son las actividades que más tributos pagan al tesoro público y representa la mayor inversión privada. Sin embargo, la naturaleza propia de estas dos actividades extractivas hace que sus operaciones generen impactos considerables en el medio ambiente (daños ambientales), afectando a los pobladores de las zonas de influencia directa e indirecta. La casuística al respecto es variada tanto en el sector de hidrocarburos y minería.

Debemos señalar que en el numeral 142.1 del artículo 142 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, se define lo que es daño ambiental "a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales"³.

Desde el punto de vista ambiental y considerando el objetivo del presente proyecto de ley, debemos precisar, que con la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como ente rector y tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo a la legislación vigente.

² STC 0048-2004-AI/TC

³ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

(...)

142.2 Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

No obstante, de contar con un marco legal que regula las actividades extractivas y existir una estructura de la administración pública que haga cumplir las obligaciones ambientales de la industria minera e hidrocarburífero, bajo sanciones, advertimos que hay personas naturales y/o personas jurídicas que incumplen sus obligaciones ambientales ocasionando serios daños ambientales. Estas vulneraciones ambientales, por su magnitud y envergadura, repercute y afecta de manera involuntaria en los derechos de miles de ciudadanos que no pueden disfrutar de un ambiente equilibrado y son los principales perjudicados porque los impactos de la contaminación repercuten directamente en la agricultura, ganadería, aire y el agua, generando en algunos casos contaminación de las personas con metales en la sangre.

Al respecto, es necesario precisar que en el literal e) del numeral 136.2 del artículo 136 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, señala expresamente las sanciones y medidas correctivas por los daños ambientales, medidas coercitivas, es la "suspensión o cancelación del permiso, licencia, concesión o cualquier otra autorización, según sea el caso"⁴. Sin embargo, al revisar la normativa que el Ministerio del Ambiente ha desarrollado en el Decreto Supremo N° 07-2012-MINAM, cuando aprueba el Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales, **no considera la sanción de cancelación de permisos, licencia, concesión o cualquier otra autorización, según sea el caso**. Se limitan a tipificar las infracciones de: paralización de la actividad causante de la infracción; Restricción de la actividad causante de la infracción; suspensión del permiso, licencia o cualquier otra autorización; clausura total o parcial temporal de la unidad minera donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la infracción; o clausura total o parcial definitiva de la unidad minera donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la infracción; decomiso, temporal o definitivo, de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción empleados para la comisión de la infracción.

Entonces, bajo este marco legal, las autoridades competentes (OEFA y ANA), a veces, actúan oportunamente e imponen las sanciones correspondientes, algunas veces, han ejecutado las cartas fianzas para el cierre de minas, pero las empresas, en una grave negligencia ambiental, con la finalidad de dilatar el tiempo y evadir las sanciones

⁴ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.

136.2 Son sanciones coercitivas:

a. Amonestación.

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

c. Decomiso, temporal o definitivo, de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.

d. Paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.

e. Suspensión o cancelación del permiso, licencia, concesión o cualquier otra autorización, según sea el caso.

(...)

administrativas, interponen recursos impugnatorios y cuando son denegados a pesar de ser evidentes las contaminaciones ambientales, continúan sus acciones en la vía contencioso administrativo. Este actuar se ha convertido en una regla, mientras tanto, los impactos ambientales que han ocasionado siguen afectan a miles de ciudadanos, quienes miran con desconfianza a sus autoridades porque no pueden parar las contaminaciones del agua, aire, tierra, etc.

Sin embargo, las personas naturales y/o jurídicas, a pesar de contar con sanciones administrativas por contaminación ambiental, confirmadas en segunda instancia administrativa (por el Tribunal de Fiscalización Ambiental o Consejo de Minería del Ministerio de Energía y Minas, cuando corresponda) siguen operando y hacen tabla rasa de las disposiciones legales que cuidan y protegen el medio ambiente, generando problemas sociales.

En todo el territorio nacional se dan estos casos, en la Amazonía donde se ven fugas de hidrocarburos que contaminan los manantiales, riachuelos y ríos. En la sierra, cuando los pasivos ambientales de los yacimientos mineros contaminan los ríos, los pastizales, la agricultura, la ganadería y en el peor de los casos afectan la salud humana, por lo que contamos con serios casos de contaminación de personas con metales en la sangre.

Las empresas mineras y de hidrocarburos, a veces, les resulta más ventajoso pagar las multas pecuniarias (multas) que estar cumpliendo con sus obligaciones ambientales. Un caso lo advertimos en la empresa Macusani Yellowcake, que tiene sanciones que le ha impuesto el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA por haber desarrollado labores de exploración sin haber obtenido previamente la certificación ambiental, extremo que se aprecia de la Resolución Directoral N° 1701-2019-OEFA/TFA y confirmado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental mediante Resolución N° 013-2020-OEFA/TFA-SE. Así como, ha sido sancionado por haber incumplido las normas ambientales, la misma que se describe con detalle en la Resolución Directoral N° 1868-2019-OEFA/DFAI, que fue confirmada en parte por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 90-2020-OEFA/TFA-SE, de fecha 09 de marzo del 2020. Estas sanciones se encuentran reconocidos, confirmados en la vía administrativa, pero fueron impugnados en la vía judicial porque consideran que la multa es excesiva.

Otro, ejemplo de conductas de incumplimiento de sus obligaciones es el caso de la minera Aruntani SAC:

- Aruntani SAC, operaba la Unidad Minera Arasi ubicado en el distrito de Ocuwiri, provincia de Lampa, departamento de Puno, donde el 19 de julio del 2019 el OEFA verifico la paralización de componentes mineros que vienen afectando la

cuenca del río Llallimayo, la misma, que después de denegar la ampliación de su plan de cierre de minas ejecutaron su carta fianza, medida que no ha remediado los impactos ambientales, dejando a miles de ciudadanos afectados por la contaminación ambiental.

- Contaminación de la cuenca del río Coralque y Tambo en la provincia de General Sanchez Cerro del departamento de Moquegua, ocasionado por la empresa Aruntani SAC, cuyas actividades negligentes vienen afectando la salud humana, los ganados y agricultura.
- Contaminación en la unidad minera Utunsa, ubicado en la localidad de Haqira, departamento de Apurímac y Quiñota en el departamento del Cusco

En el sector hidrocarburos tenemos las sanciones impuestas a la empresa Pluspetrol Norte S.A. Petroperu S.A., Frontera Energy del Perú S.A., etc, que desde hace años vienen siendo sancionado por OEFA, por el incumplimiento de las normas ambientales. Ejemplo, en el Oleoducto Norperuano, "en el periodo comprendido en los años 2011 – 2018 "se reportaron al OEFA un total de 56 (cincuenta y seis) derrames de petróleo crudo en el marco de las actividades de transporte desarrolladas por Petroperú (..) ⁵"

En ese sentido, considerando el marco legal vigente que establece la medida coercitiva de cancelación de permisos, licencia y concesiones de los infractores a la normativa ambiental, en más de 15 años de vigencia de la Ley N° 28611, no tenemos un solo caso donde las autoridades competentes hayan aplicado esta sanción cancelando un derecho o licencia. Por lo que el proyecto de ley aspira a regular de manera independiente y puntual la sanción por daño ambiental, para lo cual, con la finalidad de prevenirlos, establecer en caso de reincidencia, previo proceso administrativo, se sancione primero con la suspensión y, luego con la cancelación de sus derechos de concesión, licencia y permisos de las personas naturales y/o jurídicas que infrinjan la normativa ambiental y generen daños ambientales.

Esta medida que propone el proyecto de ley busca, en el fondo, garantizar un medio ambiente equilibrado, sostenible, una paz social y credibilidad que debe ostentar la institucionalidad ambiental (OEFA y gobiernos regionales) respecto a hacer cumplir con la normativa ambiental.

II. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa no genera la asignación de ninguna partida presupuestal

⁵ Ulises Simeón Medrano Recuay. Tesis para optar el Grado Académico de Magister en Regulación de Servicios Públicos "Análisis de la Fiscalización Ambiental de los Derrames de petróleo en el Oleoducto Norperuano desde el Enfoque de la Regulación". Página 69.

adicional de lo que está programado en la Ley 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021. Así como, para su implementación no requiere de mayor presupuesto que tienen las entidades encargadas de la fiscalización ambiental, quienes con su propio presupuesto reglamentarán la ley.

El beneficio de la aprobación del proyecto de ley va garantizar la sostenibilidad ambiental sustentada en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

Así como, el beneficio va a ser social, porque la población va tener la seguridad que las entidades del Estado pueden sancionar a las empresas que generen un daño ambiental, sobre todo, teniendo en cuenta que las sanciones establecidas en el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM no vienen cumpliendo con el principio de prevención para disuadir a las empresas a tener mayor cuidado en el medio ambiente.

III. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACION VIGENTE

La propuesta normativa no colisiona con la Constitución Política del Perú y lo que genera es garantizar que las obligaciones ambientales sean cumplidas y cuando sean vulneradas, sean remediadas, rehabilitadas y recuperadas, pero sancionando drásticamente al infractor con la cancelación de su concesión, licencia, permiso, etc.