



MIRTHA VÁSQUEZ CHUQUILÍN



“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres” “Año del Bicentenario del Perú”

Los Congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa de la congresista **Mirtha Vásquez Chuquilín**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA TRASPARENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS PASIVOS AMBIENTALES MINEROS

TÍTULO I

Artículo 1. – Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de los mecanismos de la transparencia en la gestión de los pasivos ambientales mineros a nivel nacional.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 3,5, 7, 8, y 9 de la Ley 28271

Modifícase los artículos 3, 5, 7, 8, y 9 de la Ley 28271, en los siguientes términos:

Artículo 3 - Identificación e inventario de Pasivos Ambientales

La identificación, elaboración y actualización del inventario de los pasivos ambientales mineros, serán efectuadas por el órgano técnico competente del Ministerio de Energía y Minas.

Los titulares mineros con concesión vigente, **brindan de modo obligatorio la información requerida por el Ministerio de Energía y Minas, o ciudadano que lo solicite, bajo responsabilidad.**

Artículo 5.- Atribución de responsabilidades

Los responsables de pasivos ambientales deberán presentar el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, **en un plazo no mayor de 90 días calendarios anteriores al inicio del estado de inactividad o abandono de la operación minera, bajo responsabilidad**, salvo que procedan conforme a lo dispuesto en los artículos 10 u 11 de la presente Ley. **El Plan de Cierre de Pasivos Ambientales será**

aprobado por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros en un plazo no mayor a 90 días calendarios, bajo responsabilidad.

El Estado sólo asume la tarea de remediación por aquellos pasivos cuyos responsables no pueden ser identificados. En caso el titular de una concesión vigente la perdiera por cualquiera de las causales de extinción establecidas en la Ley General de Minería, mantiene la responsabilidad por los pasivos ambientales.

Artículo 7.- Plazo de presentación y de ejecución del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales

Sin perjuicio de las medidas de postcierre que se establezcan, el plazo para la ejecución del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, **por parte de los responsables de la remediación**, no será mayor a tres años, después de aprobado por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros. **Excepcionalmente, sólo en los casos que establezca el reglamento de la presente norma, debido a la magnitud de los pasivos ambientales, el plazo puede ser mayor, hasta un máximo de dos años adicionales, según lo apruebe dicho organismo.**

Al término del plazo aprobado para la ejecución del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, la Dirección Regional de Energía y Minas respectiva, en coordinación con la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, realizará una auditoría integral para verificar el cumplimiento de las medidas establecidas y se emitirá, según corresponda, la respectiva resolución de aprobación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales ejecutado, sin perjuicio de las medidas de postcierre que deben seguir ejecutándose.

Artículo 8.- Fiscalización, control y sanciones

Las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) de los Gobiernos Regionales, en coordinación con la Dirección General de Minería, dentro de su jurisdicción, tienen a su cargo la fiscalización y el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los responsables del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, conforme al procedimiento establecido en la Ley de Bases de la Descentralización y en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

En caso de incumplimiento en la presentación de los respectivos Planes de Cierre de Pasivos Ambientales, el Ministerio de Energía y Minas aplica a los responsables de la remediación de los pasivos ambientales una multa de hasta seiscientos (600) UIT, sin perjuicio de las demás disposiciones sobre infracciones y sanciones que se establezcan en el reglamento de la presente Ley.

En caso de incumplimiento en la ejecución de los respectivos Planes de Cierre de Pasivos Ambientales, dentro del plazo máximo establecido de la presente ley, el Ministerio de Energía y Minas aplica a los responsables de la remediación de los pasivos ambientales una multa equivalente al doble del costo de remediación establecido en el respectivo Plan de Cierre, sin perjuicio de las demás disposiciones sobre infracciones y sanciones que se

establezcan en el reglamento de la presente Ley. Los fondos recaudados por estas multas se utilizarán en la remediación de los correspondientes pasivos ambientales y otros de la misma región.

Artículo 9.- Fuentes de Financiamiento

El Fondo Nacional del Ambiente - FONAM, es la entidad encargada de captar la cooperación financiera internacional, donaciones, canje de deuda y otros recursos destinados a financiar la remediación de los pasivos ambientales que el Estado asuma según el artículo 5 de la presente Ley **y lo establecido en la Ley N° 30754, Ley de Marco sobre Cambio Climático.**

Cuando la remediación de un pasivo ambiental sea de responsabilidad del Estado, este garantiza el financiamiento de la totalidad de las obras de remediación y mitigación.

Adicionalmente, la remediación de los pasivos ambientales podrá ser financiada mediante convenios celebrados entre titulares mineros y el Ministerio de Energía y Minas, así como por otras modalidades que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 3.- Informe Anual

El Ministerio de Energía y Minas remite anualmente al Congreso de la República, un informe sobre los avances de las remediaciones ambientales de los pasivos ambientales mineros, debiéndose remitir a las comisiones especializadas en la materia. El plazo máximo de la presentación del informe correspondiente al último año fiscal vence el 31 de marzo. Este informe debe contener como mínimo la siguiente información: a) Ficha explicativa de las características de cada pasivo ambiental incluido en el Inventario de Pasivos Ambientales, así como las acciones e incidentes ocurridas en el último año; b) Reporte cuantitativo y cualitativo sobre el avance de Ejecución y Planes de remediación, problemas presentados y proyecciones para su ejecución; c) Listado de las fechas de conclusión programadas para la ejecución de los Planes de Remediación Ambiental; d) Reporte cuantitativo y cualitativo de los pasivos mineros remediados; e) Reporte de la inversión estatal para los pasivos ambientales mineros; f) Reporte sobre las acciones de fiscalización, estado de los procedimientos sancionatorios iniciados y sanciones impuestas en el último año; g) Reporte sobre cuencas afectadas; h) Información adicional que establezca la presente norma.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – Plazo para regularizar la presentación del Plan de Cierre

Los responsables de la remediación de pasivos ambientales actualmente existentes que no hubieran presentado el respectivo Plan de Cierre, tienen un plazo máximo de 90 días calendarios para presentarlo, bajo sanción, de acuerdo al artículo 8 de la Ley 28271.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. – Reglamento

El poder Ejecutivo emitirá el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor a 30 días calendarios después de su publicación.



Firmado digitalmente por:
ANCALLE GUTIERREZ Jose
Luis FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 09/06/2021 15:21:11-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ CHUQUILIN Mirtha
Esther FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/06/2021 09:21:00-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE APAZA YVAN FIR
42741824 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 09/06/2021 14:55:27-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN VILLANUEVA Lenin
Fernando FIR 41418208 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 09/06/2021 19:08:38-0500



Firmado digitalmente por:
CHECCO CHAUCA Lenin
Abraham FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 09/06/2021 15:55:43-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE APAZA YVAN FIR
42741824 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 09/06/2021 14:55:47-0500



Firmado digitalmente por:
MONTAYA GUIMN ABSALON
FIR 09448228 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 10/06/2021 10:48:09-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,15.....de.....JUNIO.....del 20 21.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el

Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la

República: pase la Proposición N° 7868 para su

estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

PUEBLOS INDÍGENAS, AMAZONICAS Y AFRO-

DESCENDIENTES AMBIENTE Y ECOLOGÍA; Y

ENERGÍA Y MINAS.



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



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Proyecto de Ley plantea la necesidad de fortalecer los mecanismos de la transparencia en la gestión de los pasivos ambientales mineros a nivel nacional.

1. Antecedentes

El Perú tiene una amplia tradición minera y desde al menos la era colonial en adelante dicha actividad ha sido económicamente relevante. En la actualidad, de acuerdo con el Boletín Estadístico Minero - Edición N° 03-2021¹ elaborado por el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MINEM), el Perú tiene actualmente una cartera de construcción de mina de 46 proyectos con un total de inversión US\$ 56 458 Millones y una cartera de exploración minera de 60 proyectos con un total de US\$ 506 Millones; para Marcial García, socio Líder de Minería de EY Perú,² dichos proyectos tienen un altísimo potencial de impulsar nuestro crecimiento por varios años y, además, incrementar la recaudación de impuestos y regalías que el Estado. En términos generales, el sector minero es responsable de 10% del Producto Bruto Interno.³

Si bien el sector minero genera ingresos y beneficios para el país, a la vez hemos observado daños generados en las personas y en los activos ambientales de la nación; estos son fundamentales no solo para los ecosistemas y para otras actividades económicas (incluidas actividades económicas de poblaciones con economías de subsistencia, como puede ser la agricultura o la ganadería de autoconsumo), sino también para la salud, el bienestar y la supervivencia misma de las poblaciones en todo el territorio nacional. En efecto, los impactos no siempre han sido objeto de preocupación e intervención para el Estado, es recién a partir del decenio de los años 90 del siglo XX que se introduce por primera vez obligaciones ambientales y sociales en el sector minero, mediante una norma de fomento a la inversión privada en minería (Decreto Legislativo 708). A partir de entonces se ha podido observar distintos avances normativos, correspondientes a la identificación, medición y política de remediación de los Pasivos Ambientales Mineros (PAM).

Sin embargo, dichos avances se presentan actualmente como insuficientes. Según el último inventario de PAM (Resolución Ministerial N° 238-2020-MINEM/DM), en el Perú han sido identificados al menos 7 956 PAM pendientes de remediación, siendo Hualgayoc-Bambamarca (región Cajamarca) la provincia más afectada del país, solo en la cual el número de PAM asciende a 1 036. A partir de ello diversas denuncias y demandas ciudadanas por la remediación de los ecosistemas afectados y la atención en

¹ MINEM (Ministerio de Energía y Minas, PE). 2021. Boletín Estadístico Minero - Edición N° 03-2021 (en línea). Lima, PE. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/VARIABLES/2021/BEM%2003-2021.pdf>

² Redacción Peru21. “Inversiones mineras sumarían US\$12,800 millones entre 2020 y 2021”. Publicado el 26 de febrero del 2020. Disponible en: <https://peru21.pe/economia/inversiones-mineras-sumarian-us12800-millones-entre-2020-y-2021-noticia/>

³ Agencia AFP. “Minería puede ser el salvavidas para economía peruana en recesión.” Publicado el 20 de agosto del 2020. Disponible en: <https://gestion.pe/economia/mineria-puede-ser-el-salvavidas-para-economia-peruana-en-recesion-noticia/>

salud a las poblaciones afectadas toman lugar⁴, las cuales visibilizan la necesidad de una participación más activa del Estado en virtud de cumplir con sus obligaciones ambientales y salvaguardar los derechos fundamentales de la ciudadanía, principalmente vinculados a la vida, la salud y a un medio ambiente sano y equilibrado. El Estado posee así una deuda histórica con distintas poblaciones locales que han sido y continúan siendo afectadas por los pasivos ambientales generados por la actividad minera.

Uno de los campos donde se concentran mayores limitaciones en la materia es el del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas de parte del Estado, así como de las empresas mineras sobre un tema de interés público, como lo es la realidad de los pasivos ambientales. Por ejemplo, en años recientes se han detectado presuntos actos de grave negligencia relacionados a las obligaciones del Estado de informar a la población sobre los peligros activos y latentes de la intoxicación por metales pesados. Es el caso de una comunidad campesina en Espinar (Cusco), donde existen serias acusaciones judiciales contra CENSOPAS y el MINSA por “ocultar información médica a la población para no adoptar medidas preventivas (...) a pesar de la gravedad de los resultados de la salud de las comunidades”.⁵ Otro caso es el de poblaciones rurales en Hualgayoc (Cajamarca), donde se manera similar se habría ocultado información sobre presencia de metales pesados en el organismo de la población, por encima de los parámetros permitidos, con el objetivo de que la población no conozca la intoxicación minera (cualquiera fuese su origen) y así “viabilizar” el proyecto minero Conga.⁶ Este tipo de casos ha denotado poca seriedad y compromiso del Estado peruano a la hora de brindar a la población acceso a la información necesaria para que esta tome decisiones debidamente informadas (valga la redundancia) que conlleven a salvaguardar su salud y proteger el medio ambiente que habitan.

Estos ejemplos también visibilizan que el Estado no ha desplegado mayores esfuerzos para conocer las causas –natural, antropogénica o ambas– de la intoxicación minera en personas, animales y medio ambiente de diferentes regiones del país, lo cual es fundamental para salvaguardar derechos y generar políticas de prevención efectiva. Especialistas legales como Juan Carlos Ruiz y Maritza Quispe sostienen que, si bien “hasta ahora se discute la fuente de contaminación, lo cierto es que existen estudios que demuestran la gravedad de la contaminación y la presencia de metales tóxicos en la población”.⁷ Para estos especialistas, la obligación estatal de determinar la fuente de la

⁴ Red Muqui: “Pobladores denuncian derrame minero en Hualgayoc”. Disponible en: <https://muqui.org/noticias/pobladores-denuncian-derrame-minero-en-hualgayoc/> (revisado el 10 de diciembre del 2020); José de Echave: “Los pasivos mineros de Hualgayoc”. Publicado el 08 de febrero del 2019. Disponible en: <http://cooperacion.org.pe/los-pasivos-mineros-de-hualgayoc/> (revisado el 10 de diciembre del 2020); Asociación Civil Labor (2018) Estudios en poblaciones afectadas por metales pesados en Pasco. Revisado el 20 de mayo del 2021. Disponible en: <http://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/4957.pdf>

⁵ Redacción IDL. “MINSA apela sentencia que absuelve al abogado del IDL y al médico que denunciaron contaminación por metales pesados en Espinar”. Publicado el 29 de enero del 2021. Disponible en: <https://www.idl.org.pe/minsa-apela-sentencia-que-absuelve-al-abogado-del-idl-y-al-medico-que-denunciaron-contaminacion-por-metales-pesados-en-espinar/>

⁶ Informe N° 035-2019-GR.CAJ/DRSC-DESA-USB-CAM. La información de afectación en la salud de la población fue obtenida en el 2012 pero recién se dio a conocer el año 2019.

⁷ Ruiz Molleda, J. & Quispe, M. “¿Tiene el Gobierno obligación jurídica de identificar la fuente de contaminación con metales tóxicos en la provincia de Espinar?”. Publicado el 19 de enero del 2021. Disponible en: <https://www.idl.org.pe/tiene-el-gobierno-la-obligacion-juridica-de-identificar-la-fuente-de-contaminacion-con-metales-toxicos-en-la-provincia-de-espinar/>



presencia de metales tóxicos en la población se fundamenta en 3 aspectos: la obligación de reparación de las violaciones, la obligación de prevenir violaciones de derechos humanos y el derecho fundamental al medio ambiente.

El acceso a la información en la materia constituye es así un derecho íntimamente ligado al derecho al medio ambiente. Sin embargo, no ha sido desarrollado o plasmado en la legislación que regula los PAM, a pesar de que esta tiene como objetivo mitigar las afectaciones que los PAM generan en el medio ambiente y sus habitantes (artículo 1 de la Ley N° 28271). Existe entonces un vacío legal en términos de acceso a la información, el cual, de superarse, permitiría mejorar la ley vigente y garantizar derechos fundamentales que han venido siendo vulnerados. Tal es el propósito del presente proyecto de ley.

Por otro lado, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo⁸, en los últimos 12 meses los conflictos sociales en el Perú se han incrementado de 178 a 190 casos, de los cuales más de 67% son de tipo socioambiental, es decir, relacionados a las actividades mineras, hidrocarburíferas, residuos y saneamiento, agroindustria y forestales, entre otros.

1.2. Antecedentes de las propuestas legislativas

En relación a la propuesta legislativa, en los períodos parlamentarios anteriores y el actual se presentaron diversos proyectos de ley relacionados a la gestión de los pasivos ambientales mineros. A continuación, se presenta la siguiente tabla:

Proyecto de Ley 07005/2020-CR	Propone declarar de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del fondo a favor de las personas afectadas en la salud por la contaminación de metales pesados y otras sustancias químicas.
Proyecto de Ley 03732/2018-CR	Propone promover la protección de salud de la población frente a la contaminación por metales pesados y demás pasivos ambientales mineros
Proyecto de Ley 03633/2018-CR	Propone crear el fondo especial y registro para actividades de prevención, mitigación y tratamiento derivado de la afectación en la salud por contaminación con metales pesados y otras sustancias químicas
Proyecto de Ley 02740/2017-CR	Proponer crear el registro nacional de personas afectadas por metales pesados
Proyecto de Ley 01256/2016-CR	Propone declarar de necesidad pública y preferente interés nacional la prevención y atención de la salud por contaminación de metales pesados y otras sustancias químicas.

⁸ Defensoría del Pueblo. *Reporte Mensual de Conflictos Sociales N.° 196 – Junio 2020*. Publicado el 16 de julio 2020. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-196-junio-2020.pdf>

2. Fundamentos de la propuesta

2.1. Marco Normativo

Ámbito nacional

A mediados de la década de los 90, se realizó diferentes estudios con el fin de identificar los diferentes PAM en las cuencas del territorio nacional, priorizando las zonas donde se había desarrollado actividad minera, como es el caso de la cuenca del río Santa (Ancash) y Mantaro (Junín). Como resultado de dichos estudios se identificaron 611 pasivos y se desarrolló el siguiente marco jurídico:

- Ley N° 28271, Ley que Regula los Pasivos Ambientales de la Actividad Minera
- Ley N° 28526, modifica la Ley N° 28271
- Decreto Supremo N° 059-2005-EM, aprueba el Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera
- Resolución Ministerial N° 290-2006-MEM/DM, aprueba el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros
- Decreto Legislativo N° 1042, modifica la Ley N° 28271
- Decreto Supremo N° 003-2009-EM, modifica el Decreto Supremo N° 059-2005-EM
- Resolución Ministerial N° 096-2010-MEM-DM, Disponen actualizar Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros a nivel nacional
- Resolución Ministerial N° 267-2011-MEM-DM, Disponen actualizar Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros a nivel nacional
- Resolución Directoral N° 088-2012-MEM/DGM, aprueba el Plan de Manejo de Pasivos Ambientales Mineros
- Resolución Ministerial N° 393-2012-MEM-DM, actualiza el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros
- Resolución Ministerial N° 430-2013-MEM-DM, actualiza el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros
- Resolución Ministerial N° 234-2014-MEM-DM, actualiza el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros
- Resolución Ministerial N° 102-2015-MEM-DM, actualiza el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros
- Resolución Ministerial N° 535-2016-MEM-DM, actualiza el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros
- Resolución Ministerial N° 224-2018-MEM/DM, actualiza el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros
- Resolución Ministerial N° 010-2019-MEM/DM, actualiza el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros
- Resolución Ministerial N° 408-2019-MEM/DM, actualiza el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros
- Resolución Ministerial N° 238-2020-MINEM/DM, actualiza el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros

Ámbito internacional

Diversos instrumentos internacionales, si bien los primeros instrumentos de protección de medio ambiente, como la Declaración Americana de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos, eso no significa que, en el transcurso del tiempo, por los principios de progresividad de derechos existan nuevas interpretaciones de los tratados, o no se hayan desarrollado instrumentos específicos de protección. Por ejemplo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de junio de 1992, reafirma la importancia del medio ambiente, con el objetivo de “(...) alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial y reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar”, y su principio 2 establece que, “de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”.

Asimismo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988, incluyen mecanismos que reconocen el derecho de vivir en un medio ambiente sano y equilibrado. Así, su artículo 11, Derecho a un Medio Ambiente Sano establece:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

• Corte Interamericana de Derechos Humanos

En la Opinión Consultiva OC-23/17 de la CIDH, sobre medio ambiente y Derechos Humanos, se establecen obligaciones de procedimiento para garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal en el contexto de la protección del medio ambiente (B4). Al respecto, la jurisprudencia interamericana ha reconocido el carácter instrumental de ciertos derechos de la Convención Americana, tales como el derecho de acceso a la información, en la medida en que permiten la satisfacción de otros derechos en la Convención, incluidos el derecho a la salud, la vida o la integridad personal (párrafo 211). En particular, se detallan obligaciones en relación con (1) el acceso a la información; (2) la participación pública, y (3) el acceso a la justicia, todo en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente (párrafo 212). A partir de ello, la CIDH reconoce que “el acceso a la información también forma la base para el ejercicio de otros derechos”, teniendo en particular “una relación intrínseca con la participación pública con respecto al desarrollo sostenible y la protección ambiental” (párrafo 217).

La CIDH⁹ estipula que el acceso a la información sobre actividades que podrían afectar el medio ambiente o implicar riesgos para la salud de las personas es un asunto de “evidente interés público”, implicando “los derechos a buscar y a recibir informaciones” y protegiendo “el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17. Del 15 de noviembre de 2017.

el control del Estado”; donde “El actuar del Estado debe regirse por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas” (párrafos 213 y 214); enfatizando la obligación positiva de dar a las personas acceso a información relevante y apropiada, mediante procedimientos efectivos, accesibles y oportunos (párrafo 220); sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal (219); y con el fin de otorgarles la oportunidad de 1) evaluar los riesgos a los cuales pueden enfrentarse con respecto a actividades peligrosas para la salud; 2) participar en la toma de decisiones que las afecten (párrafo 215).

- **Acuerdo de Escazú**

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (en adelante Acuerdo de Escazú) garantiza la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, de acuerdo al principio de máxima publicidad.

El mencionado Acuerdo se guía por los principios de igualdad y principio de no discriminación, principio de transparencia y principio de rendición de cuentas, principio de transparencia y principio de rendición de cuentas, principio de no regresión y principio de progresividad, principio pro persona, entre otros. Establece un compromiso de los Estados a garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano y propicio para asegurar el derecho a la participación del público en los procesos de la toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones de los proyectos y actividades que puedan generar un impacto sobre el medio ambiente y la salud.

Es importante mencionar que el Congreso actual rechazó la ratificación de tan importante Acuerdo, esto refleja un escaso compromiso de nuestros legisladores con la protección de medio ambiente, con el acceso a la información ambiental y la participación pública.

2.2. Problemática de los Pasivos Ambientales Mineros (PAM)

José de Echave, economista especialista en el tema ambiental, menciona que: “La Oroya es uno de los más graves pasivos ambientales ligados a una actividad productiva y resume todo lo que un país no debe hacer en materia de gestión ambiental, promoción de las inversiones y protección de la salud”.¹⁰ Con estas palabras deja en claro que aún tenemos un Estado ausente en materia de protección ambiental a lo largo y ancho de nuestro país.

Como es de conocimiento público, en la última década, el estado ha venido realizando estudios de metales pesados con la finalidad de determinar el grado de contaminación en la sangre que sufren la población que vive cerca de los PAM. En el caso de Cerro de Pasco, en el distrito de Simón Bolívar, los niños presentan altos niveles de plomo en

¹⁰ De Echave, J. (2018). Diez años de minería en el Perú 2008 - 2017. CooperAcción. Disponible en: <http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2018/04/00-Año-2008-2017-FINAL-final.pdf>

sangre, anemia, problemas de aprendizaje, dolores de cabeza y sangrado por la nariz.¹¹ Dichos pasivos fueron generados por la explotación del tajo Raúl Roja, que inicialmente fue operado por la empresa norteamericana Cerro de Pasco Cooper Corporation, para luego pasar a manos de la estatal Empresa Minera del Centro del Perú (Centromin), hasta llegar a ser operada por la empresa Compañía Minera Volcán S.A.A.

Al norte del Perú, en el departamento de Cajamarca, se tiene el caso de la población contaminada por metales pesados en la provincia de Hualgayoc. En el 2016 se tamizó a 372 personas, identificándose presencia de plomo, cadmio, mercurio y arsénico en sus organismos por encima de los parámetros permitidos.¹² Como consecuencia, ese mismo año el Ministerio del Ambiente promulgó la Resolución Ministerial N° 272-2016-MINAM, en la cual “Declaran en Emergencia Ambiental la parte alta de las microcuencas de los ríos Tingo - Maygasbamba, Hualgayoc - Arascorgue y Perlamayo, ubicadas en la provincia de Hualgayoc, departamento de Cajamarca”, con el objetivo de implementar planes de corto y mediano plazo para identificar a la población expuesta a los efectos nocivos que generan los PAM.

Asimismo, también en Cajamarca se realizó un monitoreo la calidad del agua, y se emitió el informe de monitoreo participativo de la calidad del agua (informe N°006-2018-ANA-AAA.VI.MARAÑON.ALA.CHOTANO-LAUCANO/AIBB), realizado en diciembre del 2017, en todas las cuencas declaradas en emergencia ambiental, en la que se encontraron metales pesados por encima de los límites establecidos en los Estándares de Calidad Ambiental (ECA).

Como se puede apreciar, la identificación de los PAM a nivel nacional es continua, cada año, la lista aumenta o varía ligeramente, se corrigen datos (como es el caso de la Resolución Ministerial N° 408-2019-MEM/DM) y se eliminan pasivos remediados de la lista. Sin embargo, es preocupante que empresas mineras tengan que identificar pasivos en zonas que supuestamente ya se ha hecho trabajo previo de identificación por parte del Estado peruano. Por ejemplo, la Declaratoria de Impacto Ambiental (DIA) del Proyecto de Exploración Anta Norte de la empresa minera Anta Norte S.A.C. (antes conocida como Southern Legaly Peru SAC, una subsidiaria de Regulus Resources Inc), en el cual, el estudio indica que, de los 81 pasivos presentes en el área de influencia directa e indirecta se encuentran registrados 73, mientras que 8 PAM no se encuentran en el inventario.

2.3. Sobre el Acceso a la información en torno a los PAM

Si bien existen algunos esfuerzos por transparentar la información sobre los PAM, su difusión tiende a concentrarse en medios digitales y a seguir patrones de accesibilidad y expresión que no necesariamente son compatibles con los marcos culturales de referencia de las diversas poblaciones usualmente afectadas. Sobre todo, si se tiene en cuenta que las mismas, al habitar principalmente zonas rurales del país, no solo se ven afectadas por las brechas de conectividad persistentes (lo cual limita en gran medida su oportunidad de tener acceso a la información de forma efectiva), sino que tienden a ser poblaciones campesinas e indígenas, cuyas particularidades culturales, en su diversidad,

¹¹ Ojo Público. 2020. Los niños con plomo de Cerro de Pasco esperan justicia. Disponible en <https://ojo-publico.com/2282/los-ninos-con-plomo-de-cerro-de-pasco-esperan-justicia>

¹² Álvaro Meneses y Juan Zapata - Wayka (2019) “Chugur, el pueblo en emergencia ambiental condenado a otro proyecto minero.” Publicado el 2 de septiembre del 2019. Disponible en: <https://wayka.pe/chugur-el-pueblo-en-emergencia-ambiental-condenado-a-otro-proyecto-minero/>

requieren de un tratamiento diferenciado, tanto en términos de la información como de su libre acceso.

Al respecto, las demandas ciudadanas, tanto de la sociedad civil organizada como de las autoridades locales, han estado dirigidas precisamente a transparentar algunos aspectos de la información pública que no necesariamente son de fácil acceso o que simplemente no han sido identificados, recopilados, sistematizados y publicados.

En consecuencia, en el departamento de Cajamarca, en el Valle de Condebamba y en distritos como Chugur, se ha resaltado la conflictiva superposición de PAM y concesiones mineras, sin percibir avances en la remediación de sus pasivos ambientales, y por el contrario se observan el despliegue del Estado en promover nuevas actividades mineras en las zonas afectadas.¹³ Por ello, resulta necesario impulsar nuevos mecanismos y criterios para la trasmisión de información correspondiente a los PAM.

Si bien, los inventarios de PAM publicados mediante resoluciones ministeriales son una muestra por transparencia en la materia, éstos aún resultan insuficientes. En particular, porque su contenido no está organizado de forma amigable o inteligible para el ciudadano común, no especializado en la terminología ni en la materia en general. De hecho, la información no brinda mayores alcances sobre cada pasivo ambiental específico, limitándose a constituir un listado simple de clasificación de PAM. Como señala un informe de la Red Muqui,

[...] la información pública sobre los PAMS resulta insuficiente, y se requiere de reportes o informes públicos –en físico y virtual- por regiones o cuencas que contenga mínimamente las caracterización de los PAMs –fundamentalmente la composición geológica y geoquímica de los residuos mineros y zonas de contacto de éstos con fuentes de agua– para conocer el grado de contaminación que daría lugar y el riesgo a la integridad física de las personas y/o propiedades; el nivel de riesgo, los impactos generados, así como, la atención o tratamiento que reciben.¹⁴

En ese sentido, la sistematización que precede a la elaboración de los inventarios tiende a quedar excluida del ejercicio de transparencia que el inventario implica, puesto que el mismo no viene acompañado de mayor información que permita interpretar dicho inventario, haciéndolo comprensible y útil para el conocimiento público, útil para que la ciudadanía no especializada en la materia tenga facilidad para conocer adecuada y oportunamente los distintos aspectos y riesgos de habitar zonas afectadas por los PAM.

Al respecto se conoce de experiencias de organizaciones no gubernamentales que promueven mecanismos más sencillos para informar a la población respecto a la presencia de PAM o concesiones mineras en el territorio, los cuales podrían servir de referencia para mejorar la elaboración, disposición y transmisión de la información pública en la materia. Es el caso del Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES), el cual ha desarrollado una web interactiva denominada

¹³ Algunos autores definen este fenómeno como “la legislación doble”, a partir del cual aquellos constructos normativos que benefician a los grupos de poder (en este caso, el capital minero) avanzan y se hacen praxis con facilidad, mientras aquellos que garantizan los derechos de grupos de menor poder (campesinado indígena, por ejemplo) tienden a estancarse o a ser subordinados a aquel (Durand, 2015; Guevara y Verona, 2015: 13, siguiendo a Boelens *et al.* 2005: 169-172).

¹⁴ Red Muqui (2015) *Los Pasivos Ambientales Mineros: diagnóstico y propuestas*. Centro de Cultura Popular Labor - Pasco, Derechos Humanos y Medio Ambiente - Puno, Grufides - Cajamarca. Compiladora: Mary Chávez Quijada, p. 16.



“Observatorio de Conflictos Cajamarca”¹⁵, similar al GEOCATMIN, pero más sencilla, en el cual es posible consultar sobre el PAM de interés y cruzar la información con la concesión minera que se encuentra superpuesta. De manera complementaria, la institución publica un informe sobre la situación de los PAM y concesiones mineras presentes en la región que tienen como ámbito de acción.

El Ministerio de Energía y Minas (MINEM) tiene un apartado en su web denominado “Inventario de Pasivos Ambientales Mineros”,¹⁶ en el cual es posible acceder a las resoluciones y anexo (matriz detalla y en bruto) de la actualización del inventario de PAM, así como también se puede visualizar las resoluciones emitidas para los derechos de reaprovechamiento de PAM y los modelos de fichas de campo para recojo de información de PAM. Sin embargo, este apartado está diseñado para un determinado público especializado.

En ese sentido, resulta necesario complementar la información de la web, señalada en el párrafo anterior, con la información que brinda del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (GEOCATMIN),¹⁷ activando la capa (layer) para poder visualizar la ubicación de cada PAM y su información. Por defecto no se puede acceder a la información al hacer clic en cada punto, solo se puede consultar a través de la tabla de atributos; otro punto preocupante es que la capa de PAM no puede ser descargada para ser usada con algún software de Sistemas de Información Geográfica. Si bien es un avance, la difusión de la información sigue siendo compleja para cualquier ciudadano.

Por su parte, en el citado informe de la Red de Propuesta y Acción “Muqui”, denominado “Los pasivos ambientales mineros: diagnóstico y propuesta” (2015), se propone que:

- A mediano plazo las autoridades competentes deberían difundir los reportes o informes sobre cumplimiento de los planes de Cierre de los PAM, y establecer mecanismos para el proceso de consulta para el cierre de PAM y promover y difundir la investigación científica y educativa sobre los PAM y sus implicancias ambientales.
- A medidas a mediano plazo proponen que se incorpore en el Sistema de Información Ambiental (SINIA) el tema de PAM con información relevante y actualizada; establecer criterios técnicos para la estimación de costos de remediación, compensación y mantenimiento post cierre de los PAM, y establecer mecanismos innovadores de difusión de la información sobre los PAM en la población rural.

Recomendaciones marco surgen desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en conjunto con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a partir del desarrollo de la Evaluación de Desempeño Ambiental, entre las cuales destaca, en referencia a la gestión de los PAM, la de “continuar con las políticas destinadas para resolver esta problemática, profundizar la generación de información sobre riesgos, aprovechar su potencial económico (minería secundaria),

¹⁵ Observatorio de Conflictos Cajamarca. Se puede acceder al sistema a través del siguiente link <http://grufides.org/paginas/observatorio-de-conflictos-cajamarca>

¹⁶

http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=5769&idMenu=sub5768&idCateg=961

Ver:

¹⁷ El INGEMMET define al GEOCATMIN como un sistema de información geográfica con funciones ágiles que permiten la interactividad, fácil manejo y comprensión de la información geológica y catastral minera del Perú. Se puede acceder al sistema a través del siguiente link <https://geocatmin.ingemmet.gob.pe/geocatmin/>

determinar la propiedad y responsabilidades, así como diseñar e implementar mecanismos de monitoreo.”¹⁸

2.4. Descripción de la norma

Para el presente proyecto de ley resulta particularmente pertinente resaltar la necesidad de generación de información sobre los PAM, al ser esta elemental para el cuidado de la salud de la población y del medio ambiente.

El proyecto de ley consta de tres artículos, una Disposición Complementaria Final y una Disposición Transitoria.

El primer artículo define el objeto de la ley.

El segundo artículo propone la modificación de los artículos 3, 5, 7, 8, y 9 de la Ley 28271. En efecto, en la propuesta de modificación del artículo 3 se refuerza la obligación de brindar información por parte de los titulares mineros, para la identificación de inventarios de los pasivos mineros. De esta manera, se establece que los titulares mineros no solo deben dar facilidades para el acceso a la información como establece la norma vigente, sino que estarán obligados a entregarla.

La propuesta de modificación del artículo 5, precisa el plazo máximo de 90 días calendarios para su presentación de los Planes de Cierre y su respectiva aprobación. Con esto se busca evitar demoras en la presentación y aprobación de planes de cierre para que existan obligaciones claras y exigibles para todos los actores involucrados.

La propuesta de modificación del artículo 7 hace referencia a los plazos máximos de ejecución del Plan de Cierre de los pasivos ambientales, estableciendo un plazo máximo de 3 años, prorrogables por dos años más de manera excepcional por su magnitud, y conforme establezca el reglamento. En ese sentido, se busca precisar el plazo, a fin de evitar dilaciones indebidas para el cumplimiento de la presente ley, pues la norma actualmente vigente se encuentra regulada de forma muy imprecisa.

La propuesta de modificación del artículo 8 precisa que los responsables de la remediación de los pasivos ambientales serán sancionados con una multa equivalente al doble del costo de la remediación en caso de incumplimiento, y que los fondos de recaudados por estas multas serán utilizados en la remediación de los correspondientes pasivos ambientales y otros de la misma región.

La propuesta de modificación del artículo 9 precisa que los recursos para financiar la remediación ambiental serán también establecidos en la Ley de Marco sobre Cambio Climático. Adicionalmente, se regula que la remediación de un pasivo ambiental sea de responsabilidad del Estado, este debe garantizar el financiamiento de la totalidad de las obras de remediación y mitigación.

El artículo 3 de la presente propuesta regula la presentación de un Informe Anual sobre los avances de la remediación de los pasivos ambientales mineros. Se establece que el

¹⁸ Chappuis, M. (2019) *Remediación y activación de pasivos ambientales mineros (PAM) en el Perú*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 168 (LC/TS.2019/126), Santiago: CEPAL.

Informe Anual contenga diversos aspectos que actualmente son desconocidos por la ciudadanía, y que estará a cargo del Ministerio de Energía y Minas.

La Disposición Complementaria Final establece un plazo máximo de 90 días para los responsables que no hayan cumplido con presentar su plan de remediación con anterioridad.

Finalmente, la Disposición Transitoria establece que el Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de 30 días calendarios.

4. Impacto de la norma sobre la legislación nacional

La presente iniciativa de ley no colisiona con la Constitución Política del Perú, ni contraviene norma alguna en la legislación peruana. Por el contrario, desde la perspectiva de los derechos humanos reforzará puntos débiles en la legislación, específicamente la tutela del derecho a la información en materia ambiental, a partir de desarrollos constitucionales y jurisprudenciales que consideran al medio ambiente tanto un fin en sí mismo como un derecho humano.

5. Análisis costo – beneficio

La presente propuesta legislativa, no genera gastos para el erario nacional, ya que la presente norma busca la transparencia de la información relacionada a los pasivos ambientales mineros que se encuentran en el territorio peruano. Esto permitirá a las autoridades de los diferentes niveles del Estado tomar decisiones que contribuyan a su remediación, preservación del ambiente y la mejora de la salud ambiental de la población expuesta; así como mejorar la capacidad de fiscalización ciudadana, tanto sobre sus autoridades como sobre el sector privado del sector minero.

6. Incidencia ambiental

Este proyecto de ley no generará ningún impacto negativo al medio ambiente; por el contrario, tiene como objetivo mejorar la normativa ambiental en términos de acceso a la información, lo cual posibilita una mejor vigilancia ambiental ciudadana.

7. Vinculación con el Acuerdo Nacional

La presente iniciativa guarda concordancia con la Décimo Novena Política de Estado referido al Desarrollo sostenible y gestión ambiental.