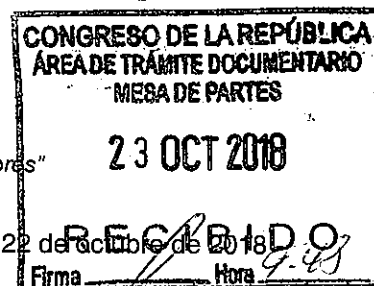


17858



R.U. 220065

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

OFICIO N° 384-2018-DP/AMASPP

Lima, 22 de octubre de 2018

Señor
Wilbert Gabriel Rozas Beltrán
Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Plaza Bolívar, Av. Abancay S/N
Lima.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 3356/2018-CR
Proyecto de Ley N° 3326/2018-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 025-2018-2019/CPAAAAE-CR¹
Oficio P.O. N° 032-2018-2019/CPAAAAE-CR²

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, referirme a los documentos de la referencia, mediante los cuales solicita la opinión de la Defensoría del Pueblo sobre los proyectos de Ley N° 3356/2018-CR y 3326/2018-CR, que proponen la "Ley que modifica los artículos 3, 5, 6 y 7 de la Ley N° 28271", y la "Ley que modifica los artículos 1 y 4 de la Ley N° 28271", respectivamente.

Sobre el particular, cabe señalar que a catorce años de la entrada en vigencia de la Ley N° 28271, Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera³ (en adelante la Ley), según la última actualización del Inventario de pasivos ambientales mineros, aprobada por Resolución Ministerial N° 224-2018-MEM-DM⁴, se reportan 8794 pasivos ambientales mineros (PAM). En base a la referida fuente, preocupa a nuestra institución que, a la fecha no se han identificado a los generadores de dichos pasivos, y únicamente 2556 PAM cuentan con responsable de su remediación (29.07%) y 1904 PAM cuentan con planes de cierre aprobados (21.65%).

De acuerdo con ello, hacemos llegar a su despacho comentarios sobre las propuestas de la referencia, a fin de que sean tomados en consideración durante el análisis de las mismas:

Consideraciones sobre el proyecto de ley N° 3356/2018-CR

1. Actualmente la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas (DGAAM del MINEM) es responsable de aprobar las guías sobre cierre de pasivos ambientales. Sobre este punto, el proyecto propone, a partir de la modificación del artículo 6 de la Ley, trasladar dicha responsabilidad al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y al OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental).

¹ Ingreso N° 019300. Recibido el 20 de septiembre del 2018

² Ingreso N° 019302. Recibido el 20 de septiembre del 2018

³ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 06 de julio de 2008. Se reglamentó a través del Decreto Supremo N° 059-2005-EM, publicado el 08 de diciembre del 2005.

⁴ Conforme a la Resolución Ministerial N° 224-2018-MEM/DM, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16 de junio de 2018.





Firmado digitalmente por:
ABANTO CABANILLAS Alicia
Maribel FAU 20304117142 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/10/2018 15:32:22

Al respecto, resulta pertinente indicar que la Ley General del Ambiente dispone que la Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales, establecerá disposiciones específicas sobre el cierre, abandono, post-cierre y post-abandono de actividades o instalaciones, incluyendo el contenido de dichos planes y las condiciones que garanticen su adecuada aplicación⁵.

El MINEM, a través de su DGAAM, ha elaborado y aprobado una Guía para la elaboración de Planes de Cierre de PAM, que proporciona a los responsables de la remediación ambiental y demás interesados, un enfoque estandarizado para la elaboración de los referidos instrumentos de gestión ambiental⁶.

De acuerdo con lo expuesto, nuestra institución considera pertinente que en el análisis de este punto, se tome en consideración la opinión del Ministerio del Ambiente (MINAM), ente rector del sector ambiente, del OEFA, del MINEM y del OSINERGMIN en el marco de sus competencias.

2. De otro lado, el proyecto de ley propone incluir que, en caso de presentarse emergencias, OSINERGMIN o las direcciones regionales y el OEFA o las EFAs correspondientes solicitan la adopción urgente de medidas de remediación ambiental y la presentación anticipada del plan de cierre por situaciones de riesgos graves para la salud, seguridad de los trabajadores, poblaciones bajo el área de influencia y para el medio ambiente (artículo 6).

Sobre este punto, el proyecto no es claro en precisar la calificación de emergencia prevista, ni a qué se refiere cuando indica "la presentación anticipada del plan de cierre" ni la oportunidad de la misma.

Sin perjuicio de ello, es pertinente señalar que la Ley N° 30011⁷, Ley que modifica la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, incorporó la facultad del OEFA de dictar medidas preventivas en el marco de la supervisión ambiental, ante la evidencia de un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o derivado de ellos, a la salud de las personas; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental, sin que para ello se requiera el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Dicha facultad también la detentan las entidades de fiscalización ambiental (EFA)⁸.

Asimismo, la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de desastres (SINAGERD), dispone que todas las entidades competentes en cuanto les corresponda, ejecutarán las acciones inmediatas y necesarias destinadas a la reducción del muy alto riesgo existente. Dichas acciones deberán tener nexo directo de causalidad entre las intervenciones y el evento, y podrán ser modificadas de acuerdo a las necesidades y elementos de seguridad que se vayan presentado durante su ejecución, sustentadas en los estudios técnicos de las entidades competentes. De ello se informa periódicamente al Instituto Nacional de Defensa Civil.

⁵ Conforme al art. 27 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

⁶ Disponible en http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/quias/guia_pasivos_Mineros2010.pdf [Revisado el 05 de octubre del 2018]

⁷ Publicada el 26 de abril de 2013 en el Diario Oficial El Peruano.

⁸ Conforme al Decreto Legislativo N° 1389, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 5 de septiembre del 2018.





De acuerdo con lo expuesto, nuestra institución considera pertinente que se tome en consideración la opinión del OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, del MINEM y del OSINERGMIN, en su calidad de organismo supervisor de la seguridad de las infraestructuras y las operaciones en el sector minero, sobre el particular.

3. Con relación a la auditoría integral para verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Plan de Cierre de Pasivos ambientales, el proyecto propone incorporar a la EFA competente como entidad responsable. Asimismo, propone incluir que el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el plan de cierre, conllevará a que los responsables no puedan solicitar nuevas concesiones mineras (Art. 7).

Al respecto, corresponde recordar que, si bien la Dirección General de Minería del MINEM era competente inicialmente para supervisar y fiscalizar de los instrumentos de remediación de PAM, dicha función fue trasladada al OSINERGMIN y posteriormente al OEFA; por lo cual a la fecha es el OEFA el organismo competente para realizar la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones ambientales derivadas del Plan de Cierre de PAM.

Por otro lado, conforme a la Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley, la no obtención de la resolución de aprobación de la ejecución del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales ya se encuentra sancionada con la inhabilitación para solicitar nuevos petitorios mineros, así como para explotar alguna unidad minera como concesionario.

Sin embargo, nuestra institución ha advertido que la obligación antes referida se encuentra pendiente de implementación por la DGM del MINEM, por lo cual la Defensoría del Pueblo le recomendó que a la brevedad posible elabore y apruebe la lista de impedidos de efectuar petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente⁹.

Consideraciones sobre el Proyecto de Ley N° 3326/2018-CR

El proyecto plantea incorporar que en el proceso de remediación de los PAM se impulse también la participación del sector privado y de la sociedad civil organizada (Art. 2). Asimismo, propone establecer que, en ningún caso la remediación de los pasivos ambientales calificados de alto riesgo, pueda ser asumida por el Estado (Art.4).

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo manifiesta que la problemática de los pasivos ambientales mineros en nuestro país requiere de una atención integral que involucre a todos los actores: Estado, sector privado y sociedad civil, a fin de garantizar el derecho a un ambiente sano y equilibrado y el derecho a la salud.

De acuerdo con ello, el marco jurídico vigente que regula la gestión de los PAM contempla el principio la responsabilidad de los generadores de los PAM en las labores de remediación; sin embargo, ante la falta de identificación de éstos, promueve un régimen de remediación voluntaria, así como la participación ciudadana en dicho proceso.

De otro lado, prevé que el Estado asuma la remediación de los PAM, como parte de su labor irrenunciable de tutela del interés público, siempre que no se cuente con

⁹ Defensoría del Pueblo (2015). Informe Defensorial N° 171, p. 185.



responsables identificados o remediadores voluntarios; o cuando pese a haberse identificado responsable, el PAM sea de alto riesgo y se cumplan las condiciones previstas en el artículo 30 del Decreto Supremo N° 059-2005-EM, sin perjuicio de repetir contra los responsables. Ello obedece al alto riesgo que representan dicho pasivos para el ambiente, la salud y la vida y a la obligación del Estado de cautelar los derechos de todos los peruanos y peruanas.

Así, por ejemplo, a junio del 2015, de un total de 8616 PAM identificados, 2546 eran de muy alto riesgo y 1735 de alto riesgo; es decir, aproximadamente la mitad de los PAM eran altamente riesgosos¹⁰.

En esa línea, es preciso recordar que nuestra institución, a través del Informe Defensorial N° 171: *“¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos”*, recomendó al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República, disponer en el marco de sus competencias, medidas destinadas a garantizar, que en el Presupuesto de la República, se asignen los recursos financieros que permitan cumplir con la inmediata remediación de los pasivos ambientales considerados de alto riesgo.

De acuerdo con lo expuesto, la Defensoría del Pueblo manifiesta su opinión no favorable al citado proyecto de ley.

Recomendaciones de la Defensoría del Pueblo

Resulta pertinente indicar que la gestión estatal para la remediación de los pasivos ambientales de la actividad minera es de especial interés para nuestra institución. Dicha problemática demanda una especial atención del Estado, debido a los serios impactos que los PAM generan en el ambiente y en la salud de las personas. En efecto, de acuerdo a información proporcionada por el Ministerio de Salud (MINSa)¹¹, se tienen registrados a nivel nacional 8954 casos de personas expuestas a metales pesados, y los pasivos ambientales han sido comprendidos dentro de las principales fuentes de contaminación.

De acuerdo con ello, en el año 2015, la institución emitió el Informe Defensorial N° 171 *“¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos”*, formulando a partir de ello, un conjunto de recomendaciones con el propósito de contribuir con dicha labor¹².

En tal sentido, ponemos a consideración de su despacho las principales recomendaciones formuladas al MINEM contenidas en el referido documento, a fin de que sean consideradas durante el análisis de las propuestas normativas:

- Incorporar como una causal de caducidad de la concesión, el supuesto consistente en que el titular de dicha concesión haya sido determinado como responsable de un pasivo ambiental minero por la autoridad competente y que este no cuente con estudio ambiental, al no estar realizando actividades mineras en el marco de la política ambiental del Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM.

¹⁰ Defensoría del Pueblo (2015). Informe Defensorial N° 171: *“¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos”*, p. 183.

¹¹ Conforme a la Resolución Ministerial N° 718-2018/MINSA, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 02 de agosto del 2018.

¹² Defensoría del Pueblo (2015). Informe Defensorial N° 171.



Firmado digitalmente por:
ABANTO CABANILLAS Alicia
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/10/2018 15:32:22

- Ejecutar las acciones destinadas a la inmediata remediación de la alarmante cifra de pasivos ambientales mineros considerados de muy alto riesgo y de alto riesgo, a fin de mitigar los impactos negativos que estos puedan generar al ambiente y a la salud de la población.
- Aprobar la lista de impedidos de efectuar petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente.
- Intensificar las acciones destinadas a la identificación de responsables de pasivos ambientales de la actividad minera, considerando el incipiente avance en esta materia.
- Elaborar un protocolo de intervención conjunta, en el cual se establezcan con claridad los criterios y mecanismos de coordinación requeridos para dar cumplimiento a las funciones conferidas por la Ley N° 28271 y su Reglamento, con el objeto de que se lleve a cabo una adecuada gestión y manejo de los pasivos ambientales mineros, que conduzca a la mitigación de sus impactos negativos a la salud de la población, al ecosistema circundante y a la propiedad. El mencionado protocolo debe contemplar, como mínimo, acciones de coordinación entre el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del mismo Ministerio y las Direcciones Regionales de Energía y Minas del respectivo gobierno regional.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración.



Atentamente,

Alicia Abanto Cabanillas
Adjunta al Defensor del Pueblo para el Medio Ambiente,
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)

LVN/kbc