



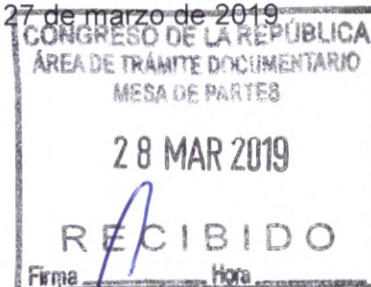
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

47645

OFICIO N° 184-2019-DP/AMASPP

Lima, 27 de marzo de 2019

Señor
 Wilbert Gabriel Rozas Beltrán
 Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos,
 Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
 Congreso de la República
 Pje. Simón Rodríguez, Edif. Víctor Raúl Haya de La Torre
 Cercado de Lima.-



Asunto: Opinión Legal del Proyecto de Ley N° 3757/2018-CR

Referencia: a. Oficio N° 694-2018-2019/CPAAAAE-CR¹
 b. Oficio N° 909-2018-2019/CSP-CR²

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, atender los documentos de la referencia, mediante los cuales se nos solicita opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 3757/2018-CR, Ley que declara de interés público un plan sanitario de descontaminación por plomo, a favor de la niñez afectada en la Provincia Constitucional del Callao.

Al respecto, la Exposición de Motivos señala que existen miles de personas, principalmente niños y niñas, de los distritos de Ventanilla y Mi Perú de la Provincia Constitucional del Callao que se ven afectados por la exposición a plomo y cadmio, entre otros metales pesados que vienen siendo emitidos por las industrias dedicadas a la fundición de metales no ferrosos, al reciclaje de baterías y a la fabricación de productos químicos en el Parque Industrial del distrito de Ventanilla.

En tal sentido, el Proyecto de Ley N° 3757/2018-CR propone lo siguiente:

Artículo 1. Declaración de interés público

Declárese de interés público la formulación e implementación de un Plan Sanitario de Descontaminación en favor de los niños y niñas de la Provincia Constitucional del Callao afectadas por la contaminación ambiental producida por el uso o manejo de sustancias químicas y metales tóxicos como plomo y otros, por parte de industrias ubicadas en la jurisdicción. El Poder Ejecutivo, el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad Provincial del Callao deberán coordinar las acciones necesarias para su elaboración y aplicación que incluya políticas de prevención para evitar la contaminación, reducir la exposición de las personas afectadas, y restablecer la salud de las mismas.

Artículo 2. Niveles máximos de plomo en sangre en niños y niñas

Es obligación del Estado proteger a la niñez peruana cuando la concentración de plomo supere los 10 microgramos por decilitro de sangre (10ug/dL) por persona. En caso de verificarse niveles superiores de plomo en forma masiva en centros urbanos, el Ministerio de salud en coordinación con las entidades que deban ser involucradas, activará los mecanismos para evaluar la procedencia de declarar una emergencia sanitaria, y realizar las acciones necesarias para disminuirlos hasta los niveles permitidos en la población afectada.



¹ Ingreso N° 004261 del 28 de febrero de 2019.

² Ingresos N° 001023 del 22 de enero de 2019.



DEFENSORIA DEL PUEBLO



Printado digitalmente por
ABANTO CABANILLAS Alicia
Maribel FAU 20304117142 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/03/2019 15:09:43

Artículo 3. Modificación del artículo 4, inciso j) de la Ley N° 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental

Modifíquese el artículo 4, inciso j) de la Ley N° 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental, en los términos siguientes:

“Los gobiernos regionales en coordinación con el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM, a través de las Comisiones Ambientales Regionales – CAR y los gobiernos locales de las áreas afectadas están encargados de diseñar y ejecutar las políticas y estrategias necesarias para enfrentar la emergencia ambiental, con la participación económica y técnica de los responsables de la contaminación, a cuyo fin efectúan, prioritariamente, las siguientes acciones: (...)

j) Establecer mediante acta la participación, compromisos y acciones perentorias del agente causante de la emergencia ambiental en la remediación del daño causado, especialmente en las acciones señaladas en los literales b), c), d) y e) del presente artículo, bajo sanción de multa o suspensión de actividades en caso de negativa o incumplimiento, las que serán reguladas en el reglamento.

Sobre la actuación estatal ante la contaminación del aire por plomo y otros metales pesados en la Provincia Constitucional del Callao

Desde el año 2016, la Defensoría del Pueblo viene supervisando la actuación de las autoridades competentes en la atención y resolución de la problemática ambiental materia del Proyecto de Ley N° 3757/2018-CR. Producto de ello, entre otras acciones, recomendó al Viceministerio de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente,³ que declare la emergencia ambiental de los distritos de Ventanilla y Mi Perú, así como el respectivo Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo.

De otro lado, recomendó al Viceministerio de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción (PRODUCE) y al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)⁴ realizar las acciones de supervisión y fiscalización ambiental que correspondan en el ámbito de sus competencias, así como coordinar acciones conjuntas con el “Grupo Técnico para la prevención de la contaminación por metales pesados en el distrito de Ventanilla”.

Asimismo, recomendó al PRODUCE adecuar el marco normativo sancionador del sector Industria, y al OEFA efectuar las acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo del PRODUCE.

De otro lado, frente a las propuestas del Ministerio de Salud (MINSa) –primero– de contar con una Política Nacional para la atención integral de las personas expuestas a metales pesados, metaloides y sustancias químicas⁵ y –posteriormente– contar con Lineamientos de Política sectorial para la atención integral de las personas expuestas a metales pesados y otras sustancias químicas⁶, durante el año 2018, la Defensoría del Pueblo recomendó⁷ a dicha entidad lo siguiente:

³ Mediante Oficio N° 391-2017-DP/AMASPP, notificado el 12 de octubre de 2017.

⁴ Mediante Oficio N° 018-2017-DP/AMASPP, notificado el 9 de enero de 2017.

⁵ Mediante Resolución Ministerial N° 168-2018/MINSa.

⁶ Mediante Resolución Ministerial N° 718-2018/MINSa.

⁷ Mediante Oficio N° 338-2018-DP/AMASPP, notificado el 14 de setiembre de 2018.





- Disponer las acciones necesarias a fin de priorizar la culminación de la elaboración y publicación de la propuesta de “Política Nacional para la atención integral de las personas expuestas a metales pesados, metaloides y sustancias químicas”, de acuerdo con el procedimiento, estructura y contenido previsto en el marco jurídico vigente.
- Contemplar en el citado instrumento de gestión sea de carácter multisectorial y contemple la participación de otros ministerios con competencias en la materia, tales como el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, entre otros.

Al respecto, a través de Resolución Ministerial N° 979-2018/MINSA⁸, el MINSA solo aprobó los lineamientos de Política Sectorial para la atención integral de personas expuestas a metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas. Asimismo, se nos informó que este sector remitió a la Presidencia de Consejo de Ministros el proyecto de Decreto Supremo dirigido a formalizar la conformación de la Comisión Multisectorial, que tenga por misión formular el Plan Nacional de Intervención Integral ante la exposición de metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas⁹.

Análisis del Proyecto de Ley N° 3757/2018-CR

Atendiendo a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico vigente, es importante precisar lo siguiente:

- a. El artículo 1 del Proyecto de Ley N° 3757/2018-CR señala que el Poder Ejecutivo, el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad Provincial del Callao deben coordinar las acciones necesarias para la elaboración y ejecución de un plan sanitario de descontaminación en favor de los niños y niñas de la Provincia Constitucional del Callao.

Sin embargo, este espacio de coordinación intergubernamental e intersectorial existe hace más de tres años. En efecto, mediante Decreto Regional N° 000003, emitido por el Gobierno Regional del Callao –publicado en el diario oficial “El Peruano” el 22 de junio de 2015–, se creó el “Grupo Técnico para la prevención de la contaminación por metales pesados en el distrito de Ventanilla”, el cual se encuentra integrado por la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional del Callao, la Dirección Regional de Salud (DIRESA) del Callao, la Dirección Regional de Promoción del Empleo del Callao, la Municipalidad Distrital de Ventanilla, la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) –órgano de línea del MINSA, el PRODUCE, y el OEFA.

El Grupo Técnico tiene como objetivo identificar y erradicar las fuentes de contaminación por metales pesados en el distrito de Ventanilla; verificar el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos por las empresas ante el sector competente al usar, manipular y/o procesar metales pesados; y, eliminar las falencias en las metodologías de seguimiento y fiscalización de los entes competentes, a fin de mejorar la calidad de vida de la población. Para tal efecto,

⁸ Publicada el 25 de octubre de 2018

⁹ A través de Oficio N° 3118-2018-DGIESP/MINSA, recibido el 01 de octubre del 2018





DEFENSORIA DEL PUEBLO



Firmado digitalmente por:
ABANTO CABANILLAS Alicia
Maribel FAU 20304117142 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/03/2019 15:09:43

cuenta con un Plan de Trabajo, cuya ejecución debe ser reportada bimestralmente ante la CAR del Gobierno Regional del Callao.

Asimismo, cabe agregar que mediante la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM, se creó la Comisión Multisectorial de Gestión de la Iniciativa de Aire Limpio para Lima y Callao, el cual agrupa a representantes de sector privado –CONFIEP y ASPEC–, como del sector público –Ministerios del Ambiente; de la Producción; de Energía y Minas; de Vivienda, Construcción y Saneamiento; de Salud; y de Transportes y Comunicaciones; así como a representantes de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de la Municipalidad Provincial del Callao; y del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú–, para que conjuntamente elaboren y ejecuten el “Plan de acción para el mejoramiento de la calidad del aire para las provincias de Lima y Callao”, cuyo seguimiento se encuentra a cargo del Ministerio del Ambiente (MINAM)¹⁰.

En adición a ello, la DIRESA del Callao reportó¹¹ a nuestra institución que desde hace más de ocho años viene evaluando los niveles de plomo en la sangre de la población que labora, estudia y reside en los alrededores del Parque Industrial del distrito de Ventanilla –principalmente en niños y niñas–, y adoptando acciones destinadas a atender de manera integral a la población afectada, en el marco de la “Estrategia sanitaria regional de atención a personas afectadas por la contaminación de metales pesados y otras sustancias químicas”¹² y del “Plan de intervención para la atención a personas expuestas a contaminación con metales pesados en los asentamientos humanos de las zonas afectadas por la contaminación en los distritos de Mi Perú y Ventanilla”.



Por su parte, el MINSA –conforme se mencionó anteriormente– aprobó el Documento Técnico: “Lineamientos de Política Sectorial para la Atención Integral de las Personas Expuestas a Metales Pesados, Metaloides y Otras Sustancias Químicas”¹³, el cual debe ser aplicado obligatoriamente por todas las autoridades competentes en materia de salud en los tres niveles de gobierno.

- b. El artículo 2 del Proyecto de Ley N° 3757/2018-CR señala que en caso de verificarse niveles superiores a los permitidos de plomo en la sangre (10ug/dL), el MINSA, en coordinación con las autoridades competentes, activará los mecanismos para evaluar una declaratoria de emergencia sanitaria, y realizará las acciones necesarias para disminuir dichos niveles en la población afectada.

Sin embargo, desde el año 2014, el MINSA se encuentra facultado para declarar en emergencia sanitaria, si efectivamente determina que los niveles altos de plomo en la sangre tiene una vinculación directa con los metales pesados emitidos en la Provincia Constitucional del Callao.

¹⁰ Según el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial de Gestión de la Iniciativa de Aire Limpio para Lima y Callao, aprobado mediante la Resolución Ministerial 213-2017-MINAM.

¹¹ Oficio N° 3980-2017-GRC/DIRESA/DG/DESP/DEAIS/UTESR/ESRMP, recibido el 05 de setiembre de 2017.

¹² Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 425 -2008-MINSA.

¹³ Mediante Resolución Ministerial N° 979-2018/MINSA, publicada el 26 de octubre de 2018 en el diario oficial “El Peruano”.

En efecto, de acuerdo al marco jurídico aplicable –Decreto Legislativo N° 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, y su Reglamento¹⁴–, cualquier evento de importancia en salud pública que como consecuencia de un riesgo elevado pone en grave peligro la salud y la vida de la población constituye una causal para que el MINSA declare la emergencia sanitaria correspondiente.¹⁵

En tal sentido y considerando lo expuesto, respecto a las disposiciones normativas contenidas en los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley N° 3757/2018-CR, la Defensoría del Pueblo sostiene que éstas medidas ya se encuentran contempladas en el ordenamiento jurídico vigente, por lo que se requiere realizar acciones de verificación del cumplimiento y efectividad de las mismas, a fin de cautelar el derecho fundamental a la salud de los pobladores de los distritos de Ventanilla y Mi Perú de la Provincia Constitucional del Callao, principalmente de los niños, niñas y demás población vulnerable.

En relación a ello, cabe recordar que según el Reglamento del Congreso de la República tiene por función realizar el Control Político, el cual comprende la realización de actos e investigaciones sobre la Administración Pública y las autoridades del Estado, así como la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores¹⁶.

En consecuencia, los Congresistas de la República en el marco de sus funciones deben realizar el Control Político de las autoridades competentes en el cumplimiento de los dispositivos normativos detallados anteriormente, a fin de evitar que la población de la Provincia Constitucional del Callao continúe siendo afectada por los metales pesados que desde hace más de una década vienen siendo emitidos.

- c. El artículo 3 del Proyecto de Ley N° 3757/2018-CR cita la Ley 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental, la cual señala en su artículo 4 que los gobiernos regionales deben coordinar con el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM, a través de las CAR. Al respecto, para nuestra institución resulta importante actualizar la referencia a la institucionalidad ambiental vigente, en tanto que el CONAM dejó de existir desde hace más de 10 años.



De otro lado, el artículo 3 del citado Proyecto de Ley, indica que es preciso modificar la Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental, a fin de establecer la obligación de suscribir en un acta la participación, compromisos y acciones a cargo del agente causante de la emergencia ambiental¹⁷, bajo sanción de multa o suspensión de las actividades involucradas en caso de negativa o incumplimiento, según lo estipule el Reglamento de la citada Ley.

¹⁴ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2014-SA.

¹⁵ Artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1156, y artículo 5 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1156.

¹⁶ Artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República.

¹⁷ Particularmente, de las acciones para la atención médica de los pobladores afectados por la contaminación ambiental en la zona, de protección y/o aislamiento de la zona afectada por la emergencia ambiental, para reducir y/o eliminar las emisiones o vertimientos de sustancias contaminantes relacionadas con la emergencia ambiental, y las medidas de limpieza necesarias para la recuperación de la calidad ambiental y de los recursos naturales en las áreas urbanas y rurales afectadas.

En efecto, ni la Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental, ni su Reglamento establecen ni tipifican las infracciones y sanciones aplicables a los administrados que incumplan las acciones o los compromisos que asumen en el marco de una Declaratoria de Emergencia Ambiental.

Al respecto, únicamente, el Reglamento de la citada Ley establece que el causante del daño ambiental debe participar económica y técnicamente en las acciones necesarias para enfrentar la emergencia ambiental, sin perjuicio de las acciones y responsabilidades civiles, penales o administrativas a que haya lugar por las infracciones de quienes hayan generado la emergencia¹⁸.

Cabe recordar que, el 19 de octubre de 2017, mediante Resolución Ministerial N° 307-2017-MINAM, el Ministerio del Ambiente declaró la Emergencia Ambiental de la Zona Industrial y el I.E.P Arturo Padilla Espinoza del distrito de Ventanilla, así como la zona urbana del distrito de Mi Perú, que incluye los Asentamientos Humanos Virgen de Guadalupe, Las Casuarinas de Guadalupe y Sagrado Corazón de Jesús, y los Sectores K y E; ubicados en la Provincia Constitucional del Callao, sobre un área de 834,786 m² y un perímetro de 5,240 m., por un plazo de noventa (90) días.

Asimismo, se aprobó el Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo, el cual tuvo como única meta "implementar acciones de corto plazo para reducir el riesgo ambiental y sanitario por contaminación ambiental de la actividad industrial". Sin embargo, de la revisión del mismo se advierte que no se consideró a ninguno de los agentes causantes del daño ambiental. La Declaratoria de Emergencia Ambiental de la Provincia Constitucional del Callao, como lo estipula la citada Ley y su Reglamento, culminó con un informe emitido por el Gobierno Regional del Callao ante el MINAM, sin que la situación que la originó se haya revertido.

De lo expuesto, la Defensoría del Pueblo concuerda con incorporar en la Declaratoria de Emergencia Ambiental responsabilidades específicas para los causantes del daño, así como los mecanismos de supervisión y fiscalización de su cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en la normatividad vigente. No obstante, se requiere reformular la redacción de la propuesta contenida en el artículo 3 del Proyecto de Ley N° 3757/2018-CR, según la legislación e institucional ambiental vigente.

En la confianza de contar con su gentil atención, me valgo de la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración.

Atentamente,




Alicia Abanto Cabanillas
Defensor del Pueblo en Medio Ambiente,
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)
aabanto@defensoria.gob.pe

LVN/tigl/ptm

¹⁸ Artículo 22 del Reglamento de la Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental.