

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS, AFROPERUANO, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

Periodo Anual de Sesiones 2023-2024

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología (CPAAAE) el Proyecto de Ley 6906/2023-CR, presentado por el Grupo Parlamentario No Agrupados, y de autoría del congresista Edward Málaga Trillo, mediante el cual propone una Ley que promueve la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento de oro en la minería artesanal y de pequeña escala y su completa eliminación al 2030.

En la vigésima cuarta sesión ordinaria, semipresencial, celebrada el 4 de junio de 2024, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, con la dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por mayoría el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6906/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que promueve la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento de oro en la Minería Artesanal y de Pequeña Escala*. Votaron a favor los señores congresistas Ruth LUQUE IBARRA, María Elizabeth TAIPE CORONADO, Juan Bartolomé BURGOS OLIVEROS, Pasión Neomias DÁVILA ATANACIO, Isaac MITA ALANOCA, Susel Ana María PAREDES PIQUÉ, Silvana Emperatriz ROBLES ARAUJO y Elvis Hernán VERGARA MENDOZA. Se registraron los votos en abstención de los señores congresistas Nilza Merly CHACÓN TRUJILLO, Mery Eliana INFANTES CASTAÑEDA y Jeny Luz LÓPEZ MORALES. No se registraron votos en contra.

I. Situación procesal del proyecto legislativo

El Proyecto de Ley 6906/2023-CR¹ fue presentado el 29 de enero de 2024, siendo decretado a la CPAAAE el 31 de enero de 2024, como segunda comisión dictaminadora, siendo la Comisión de Energía y Minas la primera dictaminadora.

II. Contenido del proyecto legislativo

La fórmula legal tiene siete (7) artículos, tres (3) disposiciones complementarias finales y una (1) disposición complementaria derogatoria con la siguiente sumilla:

El artículo 1 señala como objeto de la Ley establecer disposiciones que promuevan la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento del oro en la minería artesanal y de pequeña escala, y la eliminación total de su uso 2023.

¹ Ver Proyecto de Ley 6906/2023-CR, en el siguiente enlace:
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTYxMDA2/pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

El artículo 2 señala como finalidad garantizar que las operaciones con el uso de mercurio de la minería artesanal y de pequeña escala eviten impactos negativos en el bienestar y la salud de la población, el ambiente y sus componentes; y, lograr mejores beneficios en la recuperación de oro usando tecnologías limpias.

El artículo 3 señala al Ministerio del Ambiente como la autoridad competente del proceso de reducción progresiva del uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala en el Perú. Y en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio se encarga de la coordinación nacional para el intercambio de información.

El artículo 4 señala que el MINAM y las entidades correspondientes, como el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) deben realizar las siguientes acciones para reducir progresivamente el uso de mercurio en el procesamiento del oro en la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) en el Perú:

- 4.1. Incentivar y masificar el uso de tecnología libre de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala a nivel nacional.
- 4.2. Generar incentivos financieros o no financieros para aquellos que eviten usar el mercurio. Lo que deberá ser reglamentado en el plazo de sesenta días calendarios por parte del Ministerio de Energía y Minas con asistencia del Ministerio del Ambiente.
- 4.3. Reducción en los controles y fiscalización ambiental por parte de la autoridad competente una vez que los administrados declaren expresamente no usar mercurio en sus operaciones mineras, lo cual deberá ser verificado previamente.
- 4.4. La autoridad competente coordina y asiste a los gobiernos locales, según corresponda para identificar las zonas donde puede realizarse el refogqueo de oro con mercurio y zonas donde está prohibido.
- 4.5. Informar de manera pública los avances respecto de la reducción del uso del mercurio.

El artículo 5 encarga a SUNAT y al Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) disponer del mercurio incautado por parte de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, la Policía Nacional del Perú, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú, y demás entidades públicas.

El artículo 6 dispone que en el plazo de sesenta días calendarios de entrada en vigor de la ley, las autoridades responsables de registro y autorización de ingreso de mercurio al Perú deben implementar mecanismos adecuados en su portal institucional para transparentar las siguientes acciones:

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

6.1. El Ministerio del Ambiente publicará en su página web las solicitudes de otorgamiento de consentimiento para ingreso de mercurio al país, en la cual se identifique el país de procedencia, los nombres de las personas naturales y jurídicas solicitantes, aceptadas o no.

6.2. El Ministerio de Ambiente debe tener una lista actualizada de aquellos depósitos de mercurio subproducto de la minería formal y desarrollar mecanismos de control y fiscalización efectivos de dichos almacenamientos. Para ello, establece mecanismos de coordinación permanente con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, de conformidad con las disposiciones establecidas por el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

6.3. SUNAT actualizará el listado de usuarios de mercurio a nivel nacional, sean estas personas naturales o jurídicas, el cual debe contener información sobre el destino y la finalidad de la adquisición del mercurio. Este listado debe ser de libre acceso en su portal institucional.

El artículo 7 dispone la prohibición del uso del mercurio para la pequeña minería artesanal a partir del 1 de enero del año 2030.

La tercera disposición complementaria dispone la declaración de interés nacional de la reducción progresiva del uso del mercurio en el procedimiento del oro.

Como fundamentos de estas propuestas la exposición de motivos señala lo siguiente:

“... El Perú, como país signatario de la Convención de Minamata sobre el Mercurio de las Naciones Unidas (UNEP, 2013), se suma a un esfuerzo ambiental global para reducir y eventualmente eliminar el uso del mercurio en protección de la salud humana y del medio ambiente (...) Perú (...) en la población de Huepetuhe - Madre de Dios zona donde hay alta presencia de MAPE, se adquirió muestras de orina de niños que no estaban ligados al manejo directo de mercurio y se encontró que de 118 niños menores de 18 años, el 28% (34/118) excedió los límites permisibles (5 pg Hg g-1), en algunos casos por chimeneas cercanas que metían vapor de mercurio cuando la amalgama de mercurio era refundada, particularmente en Huancavelica (...) existe una falta de incentivos por parte del Estado para que las operaciones MAPE eliminen el uso de mercurio en la parte de beneficio.

Al ser el mercurio un insumo tan importante para la obtención de oro es necesario un Registro Único para el control de Insumos Químicos y Productos Finalizados (...) la actividad minera aurífera ilegal en cuerpos de agua aumenta el riesgo de efectos negativos para la salud de las poblaciones consumidoras de pescado, principalmente en los grupos vulnerables como los niños, las mujeres en edad fértil y las poblaciones indígenas (...).

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

La contaminación por mercurio ocasionado por las operaciones mineras descontroladas presenta un gran riesgo para la salud pública; principalmente por las emisiones y vertimientos de mercurio, que contaminan los cursos de agua y se depositan en los bosques, afectando los medios de subsistencia de las poblaciones (...).

*La adopción de salvaguardas ambientales y sociales (entendidas como buenas prácticas o condiciones mínimas que permiten actividades mineras más responsables) puede coadyuvar a alcanzar una MAPE que genere beneficios económicos y sociales y, al mismo tiempo, mejore su eficiencia y productividad. En ese sentido, las salvaguardas deberían abordar, entre otros: **a)** eliminar progresivamente el uso de mercurio, **b)** asegurar una operación minera eficiente, responsable y segura, **c)** gestionar el agua y restaurar los paisajes para una MAPE ambientalmente responsable y **d)** Respetar los derechos humanos y garantizar el bienestar de las personas”.*

III.- Opiniones e información solicitada

3.1. Pedidos de Opinión:

- 3.1.1. Ministerio del Ambiente. Mediante Oficio 1901-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.2. Ministerio de Energía y Minas. Mediante Oficio 1902-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.3. Ministerio de Salud. Mediante Oficio 1903-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.4. Defensoría del Pueblo. Mediante Oficio 1904-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.5. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. Mediante Oficio 1905-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.6. Ministerio Público. Mediante Oficio 1906-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.7. Ministerio del Interior. Mediante Oficio 1907-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.8. Coordinador Ejecutivo del Programa Nacional de Bienes Incautados. Mediante Oficio 1908-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

- 3.1.9. Dirección General de Capitanías y Guardacostas. Mediante Oficio 1909-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.10. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Mediante Oficio 1910-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.11. Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas. Mediante Oficio 1911-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.12. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Mediante Oficio 1912-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.13. Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible. Mediante Oficio 1913-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.14. Centro de Innovación Científica Amazónica. Mediante Oficio 1914-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.15. Reserva Nacional de Tambopata. Mediante Oficio 1915-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.16. Sociedad Zoológica de Fráncfort – FZS PERÚ. Mediante Oficio 1916-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.17. Presidenta de la Red Nacional de Mujeres. Mediante Oficio 1917-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.18. Secretario Ejecutivo Red MUQUÍ. Mediante Oficio 1918-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.
- 3.1.19. Director Ejecutivo de COOPERACIÓN. Mediante Oficio 1919-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 5 de febrero de 2024.

3.2. Respuestas de Opinión

3.2.1. Ministerio de Energía y Minas – MINEM

Mediante Oficio 066-2024-MINEM/DM del 9 de abril de 2024, dicho sector nos remite su opinión institucional adjuntando el Informe 00328-2024-MINEM/OGAJ², elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica que concluye que la propuesta **no resulta viable** señalando que ya existe un marco legal, ratificado a nivel internacional inclusive, que

² Ver Informe 00328-2024-MINEM /SG/OGAJ en el siguiente enlace:
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc0MzI5/pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

recoge el objeto y alcance que propone regular la iniciativa materia de análisis, no siendo necesaria la emisión de otra norma con rango de ley. Así señalan lo siguiente:

“(…) el Perú ratificó el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (...) entró en vigor el 16 de agosto de 2017 constituyéndose en el instrumento jurídicamente vinculante más importante a nivel nacional respecto a la gestión del mercurio (...) El artículo 7 del “Convenio de Minamata sobre el Mercurio” establece sobre la extracción de oro artesanal y en pequeña escala que las medidas que figuren en el mencionado artículo y anexo C del Convenio, se aplicarán a las actividades de extracción y tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala en las que se utilice amalgama de mercurio para extracción y tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala, los que adoptarán medidas para reducir y, cuando sea viable, eliminar el uso de mercurio y de compuestos de mercurio de esas actividades y las emisiones y liberaciones de mercurio en el medio ambiente provenientes de ellas. Asimismo, contempla la elaboración y aplicación de un “Plan de Acción nacional conformidad con el Anexo C”, que contempla entre otras acciones establecer medidas para facilitar la formalización o reglamentación del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala”.

Asimismo, el MINEM señala que “en el Decreto Supremo N°017-2021-MINEM sobre obligatoriedad para la reducción progresiva del uso de mercurio se ha regulado un título específico sobre la reducción progresiva del uso de mercurio, en el cual se establecen obligaciones al titular de la operación minera de pequeña minería y minería artesanal de ejecutar medidas para la reducción efectiva y progresiva del uso del mercurio en sus actividades, adoptar medidas para el control de las emisiones y liberaciones de mercurio y/o sus derivados, así como para el adecuado manejo y almacenamiento de mercurio en sus actividades, siendo que, las medidas establecidas precedentes deben ser incluidas y desarrolladas en el instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC y en el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería Artesanal – IGAFOM, estableciéndose su descripción y plazo para su cumplimiento en el Plan de Manejo y/o Reducción de Mercurio”.

3.2.2. Ministerio del Interior -MININTER

Mediante Oficio 003566-2024-IN-SG³ del 9 de abril de 2024, dicho sector nos remite su opinión institucional adjuntando el Informe 000619-2024-IN-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y por el Despacho Viceministerial de Orden Interno, en el que concluyen que la propuesta resulta **viable con observaciones**, por lo siguiente:

“La propuesta planteada, en principio, resulta positiva, toda vez que operativiza lo supuesto en el Convenio de Minamata (...) establece la recomendación de la

³ Ver opinión del Ministerio del Interior en el siguiente enlace:
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc0MzMw/pdf>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

disminución progresiva de la utilización del mercurio para el proceso de beneficio o procedimiento del mineral aurífero una vez extraído de un determinado yacimiento minero, sobre todo de aquellos casos de labores mineras de carácter aluvial, donde se genere mayor contaminación a los ríos y cuencas de la amazonia (...) La observación, sin embargo, reside en la competencia de las acciones de supervisión y fiscalización sobre la reducción del uso del mercurio, no debería estar a cargo del MINAM, sino de los gobiernos regionales a través del personal de las DREMS (Direcciones Regionales de Energía y Minas), tanto más si a nivel geográfico, las actividades mineras se encuentran en distritos o zonas minera alejadas de la ciudades, y que el control de las mismas implicaría un despliegue masivo en los departamentos donde existe minería aluvial, que es donde se utiliza el mercurio”.

No obstante, el MININTER concluye que para un mejor análisis de la propuesta debe ser analizada por las entidades involucradas como son el Ministerio de Energía y Minas, entre otras⁴.

3.2.3. Sociedad Zoológica de FRANKFURT

Mediante Carta 50-2023-SZT-CUS/DIR⁵, del 22 de marzo de 2023, la Sociedad Zoológica de FRANKFURT, remite su opinión institucional, **concluyendo que la propuesta es de suma importancia** y sugieren a la CPAAAE **considerar de manera positiva el proyecto de ley**.

Asimismo, señalan que, si bien el Perú implementó políticas para controlar, regular y fiscalizar el uso del mercurio, ello en merito al Convenio de Minamata, *“sin embargo, su uso no está prohibido, y se requiere de un marco legal que asegure la reducción progresiva del mercurio en las actividades de minería artesanal y pequeña minería hasta llegar a su prohibición en beneficio del ambiente y la salud humana”*.

Asimismo, señalan que en base a varias investigaciones realizadas se ha comprobado que *“la actividad de la minería de oro artesanal y en pequeña escala (MAPE) que se viene desarrollando en la región de Madre de Dios, donde se utiliza descontrolablemente el mercurio, viene afectando gravemente la salud de las personas”*. También señalan que debe considerarse que *“ya otros países, también firmantes del Convenio de Minamata, han empezado con iniciativas legislativas y políticas con el fin de proteger la salud humana, los ecosistema y cumplimiento de las normas internacionales”*.

3.2.5. Defensoría del Pueblo

Mediante el Oficio 0262-2024-DP/PAD, de fecha 24 de mayo del 2024, la Defensoría del Pueblo envió el INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N° 0014-2024-DP/AMASPP

⁴ Ver 3.17 del INFORME N° 000619-2024-IN-OGAJ

⁵ Ver opinión en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc5MTA0/pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

“Opinión de la Defensoría del Pueblo al Proyecto de Ley n.º 6906/2023-CR, Proyecto de ley que promueve la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento de oro en la minería artesanal y de pequeña escala y su completa eliminación al 2030”

En dicho informe **destaca la importancia del proyecto** en el contexto de la protección ambiental y la salud pública. La Defensoría subraya que la minería ilegal e informal en Perú ha generado graves impactos ambientales y en los derechos humanos, especialmente debido al uso indiscriminado del mercurio que afecta la salud, la propiedad y el derecho a un ambiente equilibrado.

En su análisis, la Defensoría del Pueblo señala que la propuesta legislativa está en línea con la implementación del Convenio de Minamata, ya incorporado en la legislación nacional. Sin embargo, resalta la necesidad de un estudio integral de la legislación vigente para evitar duplicidades y asegurar que la nueva ley aporte soluciones efectivas a los problemas sociales y de salud pública asociados al uso del mercurio. El informe enfatiza que la propuesta debe considerar y articular las normativas existentes para una implementación coherente y efectiva.

El informe recomienda que **la nueva ley se diseñe como un marco integrador que complemente y fortalezca las normas actuales**, garantizando la coordinación entre todos los niveles de gobierno y sectores involucrados, con presupuestos adecuados. Remarca además que es crucial promover la colaboración entre autoridades y desarrollar tecnologías limpias para sustituir el mercurio, con incentivos estatales. Subraya la importancia de asegurar el derecho a un ambiente equilibrado y proteger la salud pública, reduciendo los costos asociados a la atención médica por exposición al mercurio y mejorando el control estatal sobre sustancias peligrosas.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo reitera que cualquier iniciativa legislativa debe estar respaldada por un análisis exhaustivo del marco normativo vigente y las medidas existentes. Por lo que concluyó de que **“para que la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley 6906/2023-CR sea viable, debe ser concebida como un marco integrador y orientador que complemente y fortalezca la normativa existente**. Esta ley debe garantizar una implementación efectiva y coordinada de las medidas necesarias para la reducción progresiva y la eventual eliminación del uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala”⁶ (El resaltado es nuestro).

3.2.6. Opiniones ciudadanas recibidas y otros documentos recibidos

Visto el expediente virtual del proyecto legislativo ⁷ no se encuentran opiniones ciudadanas recibidas por la CPAAE, ni tampoco opiniones remitidas por la Oficina de

⁶ Ver opinión de la Defensoría del Pueblo: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg5NTU2/pdf> y <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg5NTU3/pdf>

⁷ Ver expediente virtual en el siguiente enlace:
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6906>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

Participación Ciudadana, de conformidad con el Acuerdo del Consejo Directivo N° 9-2012-2013/CONSEJO-CR que estableció que *“todos los proyectos de ley que sean presentados y publicados en el Portal del Congreso de la República ingresarán inmediatamente a los Foros Legislativos Virtuales, que tiene a su cargo la Oficina de Participación Ciudadana, con la finalidad de que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, puntos de vista, sugerencias y propuestas sobre las iniciativas legislativas que se encuentran dentro del proceso legislativo”.*

IV. Antecedentes parlamentarios

De la revisión de los archivos de los proyectos de ley presentados desde el año 2006 al 2021 se verifica que se han presentado diversas iniciativas legislativas con igual o similar materia propuesta por el proyecto bajo estudio.

4.1. Período Parlamentario 2016 – 2021

- PL 1040/2016-CR, Ley sobre la reducción progresiva del uso del mercurio en la minería peruana. Esta iniciativa tuvo, inicialmente, dictamen favorable⁸ de la Comisión de Energía y Minas, sin embargo, en nuevo estudio, se aprobó el 19 de noviembre del 2020 el dictamen negativo y pasó al archivo el 9 de diciembre de 2021⁹, señalando que la materia del proyecto ya cuenta con normativa legal que la regula.

4.2. Período Parlamentario 2011 – 2016

- PL 2795/2013-CR, Ley que promueve el desarrollo sostenible y la reducción de la contaminación ambiental para la eliminación progresiva del mercurio en la actividad minera.
- PL 1889/20212-CR, Ley por el cual se establece la prohibición para uso del mercurio y cianuro en la minería.

Ambas iniciativas tuvieron dictamen acumulativo favorable, aprobado por mayoría el 12 de mayo de 2015 por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología¹⁰, pero no fue agendado por el Pleno debido a que dictamen de la Comisión de Energía y Minas como comisión principal.

⁸ Ver dictamen favorable en el siguiente enlace:
https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/01040DC11MAY20180517.PDF

⁹ Ver dictamen negativo en el siguiente enlace:
https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/01040DC11MAY20201119.pdf

¹⁰ Ver dictamen en el siguiente enlace:
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/08ed8dc41ee5c93905257e450081468e/\\$FILE/01858DC19MAY20150514.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/0/08ed8dc41ee5c93905257e450081468e/$FILE/01858DC19MAY20150514.pdf)

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

Cabe señalar que, en dicha legislatura, se aprobó y publicó la Resolución Legislativa 30352 que aprueba el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

4.3. Período Parlamentario 2006 – 2011

- PL 3708/2009-CR, Ley que establece el control del uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otras sustancias tóxicas similares en las actividades mineras.

Cabe informar que este proyecto legislativo tuvo dictamen favorable¹¹, aprobado por mayoría, de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Sin embargo, no pudo ser agendado en el Pleno del Congreso por falta de dictamen de la Comisión de Energía y Minas, en calidad de comisión principal.

V.- Marco normativo

5.1. Normas nacionales

- Constitución Política del Perú.

Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho: (...) 22. ... a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida

Artículo 7.- Derecho a la salud. Protección al discapacitado

Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa.

Artículo 67.- Política Ambiental

El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Artículo 68.- Conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas

El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Artículo VI. - Del principio de prevención

¹¹ Ver dictamen en el siguiente enlace:

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfb e305256f2e006d1cf0/3a44cbcd625037950525789d007951ce/\\$FILE/03708DCMAY270511.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfb e305256f2e006d1cf0/3a44cbcd625037950525789d007951ce/$FILE/03708DCMAY270511.pdf)

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

- Decreto Legislativo 1100, que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias, y sus modificatorias.
- Decreto Legislativo 1105, que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Legislativo 1293, Que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Legislativo 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral.
- Decreto Legislativo 1570, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Sustancias Químicas.
- Decreto Supremo 010-2016-MINAM, que aprueba el Plan de Acción Multisectorial para la implementación del Convenio de Minamata sobre el mercurio.
- Decreto Supremo 024-2016-EM, que aprueba el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, y sus modificatorias.
- Decreto Supremo 023-2017-EM que modifica diversos artículos y anexos del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, aprobado por Decreto Supremo 024-2016-EM.
- Decreto Supremo 004-2019-MINAM, aprueban el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio.
- Decreto Supremo 017-2021-EM, aprueba disposiciones para la actualización y/o modificación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC o del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM aprobados por parte de la autoridad ambiental competente en el marco del desarrollo de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de la pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Supremo 023-2021-MINAM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional del Ambiente al 2030.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

- Decreto Supremo 034-2021-MINAM, Reglamento del Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA.
- Decreto Supremo 016-2022-EM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030.
- Resolución Legislativa 30352, que aprobó el Convenio de Minamata sobre Mercurio, y fue ratificado por Decreto Supremo N° 061-2015-RE el 25 de noviembre de 2015.
- Resolución Ministerial 020-2024-MINAM, de fecha 30 de enero de 2024, el MINAM dispuso la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú, en el marco de la implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

5.2. Normas internacionales

- Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación. El Perú es Estado parte desde el 23 de noviembre de 1993.
- Decisión Andina 774 aprobó la Política Andina de Lucha Contra la Minería Ilegal.

Publicada el 03 de mayo del 2012. El artículo 2 de dicho documento señala que se busca enfrentar de manera integral, cooperativa y coordinada la minería ilegal y actividades conexas, que atentan contra la seguridad, la economía, los recursos naturales, el medio ambiente y la salud humana, así como optimizar el control y vigilancia de la importación, exportación, transporte, procesamiento, comercialización y cualquier otro tipo de transacción, a nivel andino y con terceros países, de minerales y sus productos provenientes de la minería ilegal, así como de maquinarias, equipos, insumos e hidrocarburos que puedan ser utilizados en la misma y desarrollar acciones de cooperación que contribuyan a la formalización minera, fomenten la responsabilidad social y ambiental.

Asimismo, el artículo 5 de esta decisión obligó a cada país miembro a adoptar las medidas legislativas, administrativas y operativas necesarias para garantizar la prevención y control de la minería ilegal, en particular con el objeto de (1) Formalizar o regularizar la minería en pequeña escala, artesanal o tradicional.

- Convención de Minamata sobre el Mercurio de las Naciones Unidas. El Perú ratificó el Convenio el 21 de enero de 2016, y entró en vigor el 16 de agosto de 2017.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

- Decisión 844 de la Comunidad Andina, que crea el “Observatorio Andino encargado de la gestión de la información oficial en materia de Mercurio”.

Aprobada el 26 de mayo 2019 esta decisión creó dicho observatorio como mecanismo que procure el intercambio de información, objetiva, confiable, actualizada y comparable sobre la producción, importación, exportación, comercialización, transporte y uso del mercurio existente en cada País Miembro de la Comunidad Andina.

VI. Análisis de la propuesta legislativa

6.1. Sustentación del proyecto legislativo a cargo de su autor ante Pleno de la CPAAAE.

Como parte de las acciones en el estudio y elaboración del dictamen correspondiente se invitó al congresista Edward Málaga Trillo, autor del Proyecto de Ley 6906/2023-CR, a la vigésima segunda sesión ordinaria de la CPAAAE, realizada el 14 de mayo de 2024, a fin de sustentar dicha iniciativa¹² y brindar mayores detalles de esta.

6.2. Análisis Técnico-Legal

6.2.1. Consideraciones preliminares

Estando al consenso aceptado desde la doctrina hasta los instrumentos internacionales, como el Convenio de Minamata, de que el mercurio es un elemento “letal e indestructible”¹³ y que se convierte en un problema de contaminación del medio ambiente cuando se libera de las rocas que las contienen (carbón y otros combustibles fósiles) y termina o fluye en la atmósfera y en el agua, mayormente, producto de la actividad humana. En esa línea, un aspecto importante en el análisis de la presente iniciativa legislativa es analizar la necesidad de desarrollar marco normativo que incentive la reducción progresiva en el uso del mercurio y de sus compuestos, lo que es parte de los compromisos internacionales asumidos por el Perú desde 2017, concretamente el Convenio de Minamata.

Este avance en la reducción implica también apreciar si las normas legales que ha emitido el Estado peruano en este proceso de reducción progresiva han tenido la eficacia esperada acorde a los tiempos o plazos que el Convenio de Minamata ha dispuesto en sus Anexos A y B, especialmente, del Anexo C en lo referente al cumplimiento de metas y medidas de los planes nacionales de acción sobre extracción de oro artesanal y en pequeña escala.

¹² Ver sustentación PL 6906/2023-CR en el siguiente enlace:

https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/PueblosAndinos/files/sesiones/ordinarias/22a_so/so-022-exposicion-congr-malaga_trillo-14-05-2024.pdf

¹³ Prólogo de la Convención de Minamata (2013)

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

En este sentido, si bien el Ministerio de Energía y Minas (en adelante MINEM) ha informado en su opinión remitida que el objeto y alcances del proyecto legislativo ya están consideradas dentro del marco legal vigente *“no siendo necesaria la emisión de otra norma con rango de Ley”*¹⁴, la CPAAAE considera que la existencia de este marco legal no garantiza, necesariamente, la celeridad en el proceso de reducción progresiva en el uso del mercurio y de sus compuestos, hasta llegar a su eliminación, que viene a ser el objetivo final del Convenio de Minamata.

Asimismo, es pertinente señalar que el MINEM, en su opinión técnica, no ha presentado cifras o datos estadísticos sobre el proceso de reducción en el uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE). Así entonces, este análisis de la normatividad vigente en el tema del mercurio resulta necesario más aún cuando hay opiniones como del Ministerio del Interior que consideran que la propuesta si resulta positiva *“toda vez que operativiza lo dispuesto en el Convenio de Minamata, del cual forma parte nuestro país, y que, en efecto, establece la recomendación de la disminución progresiva de la utilización del mercurio para el proceso de beneficio o procesamiento del mineral aurífero una vez extraído de un determinado yacimiento minero, sobre todo de aquellos casos de labores mineras de carácter aluvial, donde se genera mayor contaminación a los ríos y cuencas de la amazonia”*¹⁵.

Estando a ello, se analizará si el marco legal vigente resulta acorde o suficiente para el cumplimiento de los objetivos del Convenio de Minamata, más aún, considerando que ya han transcurrido siete (7) años desde la entrada en vigor dicho Convenio en nuestro ordenamiento legal.

LA CPAAAE considera que el proyecto legislativo bajo estudio, en concordancia con lo señalado por el Convenio de Minamata, propone su reducción progresiva hasta su eliminación, lo cual guarda coherencia con el propósito final bajo el que fue concebido el referido convenio internacional¹⁶.

¹⁴ Punto 3.19.14 y 3.20.1 de Informe 00328-2024-MINEM/OGAJ en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc0MzI5/pdf>

¹⁵ Ver 3.9 del Informe 000619-2024-IN-OGAJ. En el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc0MzMw/pdf>

¹⁶ En efecto, este propósito final de eliminación del uso del mercurio y de sus compuestos fue expuesto en el prólogo de la secretaria general adjunta de las Naciones Unidas y directora ejecutiva de ONU Medio Ambiente Inger Andersen cuando señaló que el convenio ofrece un poderoso impulso a los esfuerzos mundiales por reducir y eliminar el uso de mercurio y compuestos de mercurio. Asimismo, el propio Convenio señala en su texto dichos objetivos, por ejemplo, el Artículo 17 del Convenio (Intercambio de información cuando señala que *“Cada Parte facilitará el intercambio de (...) b) Información sobre la reducción o eliminación de la producción, el uso, el comercio, las emisiones y las liberaciones de mercurio y compuestos de mercurio”*. Asimismo, los Anexos A y B establecen las fechas después de la cual no estará permitida la producción, importación ni exportación de eliminación de productos con mercurio añadido, así como la eliminación de los procesos de fabricación en los que utiliza mercurio o compuestos de mercurio.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

Si bien el proyecto legislativo propone dicha eliminación al año 2030, esta eliminación se circunscribe al uso de mercurio para la MAPE, actividad que, según lo han señalado los prólogos del Convenio de Minamata¹⁷, son la principal fuente de emisiones de mercurio a la atmósfera, al agua y a la tierra, seguida por la combustión del carbón, la producción de metales no ferrosos y la producción de cemento.

Así, según el PNUD el 37.7% de emisiones de Hg (mercurio) antropogénicas de mundo provienen de la MAPE de Sudamérica, Asia y África. En el Perú, conforme a la información del Ministerio del Ambiente (en adelante MINAM) son las MAPE la principal fuente de emisión de mercurio.

6.2.1.1. El problema público relacionado a la utilización del mercurio en las actividades mineras

Con relación al problema público causado por la inadecuada gestión del mercurio en los fundamentos del Proyecto de Ley 6906/2023-CR se plantea lo siguiente:

“El mercurio es reconocido mundialmente como una peligrosa sustancia altamente neurotóxica (que daña los nervios) y nefrotóxica (que daña los riñones)”. El Perú, como país signatario de la Convención de Minamata sobre el Mercurio de las Naciones Unidas (UNEP, 2013), se suma a un esfuerzo ambiental global para reducir y eventualmente eliminar el uso del mercurio en protección de la salud humana y del medio ambiente (MINAM, 2016). Durante décadas, el mercurio liberado por la minería ilegal del oro se ha considerado un alto riesgo para las poblaciones amazónicas y el medio ambiente.

En el año de 1956, en la bahía de Minamata (Japón), dos hermanas, de dos y cinco años, fueron diagnosticadas con los efectos terribles, intratables y estigmatizantes del envenenamiento por mercurio. En los decenios que siguieron, su historia sería contada muchas veces, convirtiéndose en símbolo de decenas de miles de adultos, niños y nonatos que padecían lo que ahora se conoce como la enfermedad de Minamata.

Estos hechos no son aislados para el Perú; en la población de Huetpetuhe - Madre de Dios zona donde hay alta presencia de MAPE, se adquirió muestras de orina de niños que no estaban ligados al manejo directo de mercurio y se encontró que de 118 niños menores de 18 años, el 28% (34/118) excedió los límites permisibles (5 µg Hg-g-1) (Rojas - Jaimes et al. 1992), en algunos casos por chimeneas cercanas que metían vapor de mercurio cuando la amalgama de mercurio era refundada, particularmente en Huancavelica y donde hasta el momento se requiere de atención prioritaria y mecanismos efectivos para evitar el incremento de la contaminación. Esto ya ha sido señalado por la Defensoría del Pueblo, que

¹⁷ Ver en el siguiente enlace: <https://minamataconvention.org/sites/default/files/2021-06/Minamata-Convention-booklet-Sep2019-SP.pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

reiteró: "la obligación impostergable del Estado peruano de atender la grave situación de contaminación por mercurio y otros metales pesados que afectaría a cerca de 19 000 personas de los distritos de Ascensión y Huancavelica, en el departamento de Huancavelica

Adicionalmente, la corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala - MAPE - es un serio problema que impide una actividad formal y que sea ambiental y socialmente responsable. Se ha identificado de manera concreta once riesgos de corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonia Peruana, uno de los cuales está asociado directamente al uso de mercurio. Este riesgo señala que existe una falta de incentivos por parte del Estado para que las operaciones MAPE eliminen el uso de mercurio en la parte de beneficio. Al ser el mercurio un insumo tan importante para la obtención de oro es necesario un Registro Único para el control de Insumos Químicos y Productos Finalizados. También, existen otras alternativas tecnológicas que el Estado debería proveer. Todo esto buscando evitar el uso de mercurio para reducir los impactos en la salud pública y en el ambiente, mientras se limita al mercado negro de mercurio.

(...) Estudios recientes han vuelto a evidenciar que el consumo de pescado contaminado es la principal vía de exposición al mercurio; por tanto, la actividad minera aurífera ilegal en cuerpos de agua aumenta el riesgo de efectos negativos para la salud de las poblaciones consumidoras de pescado, principalmente en los grupos vulnerables como los niños, las mujeres en edad fértil y las poblaciones indígenas. Estudios de largo plazo en otras partes del mundo demuestran que niveles elevados de mercurio en las madres durante el embarazo, exponen al feto a tener defectos posteriores en su desarrollo neurológico y cognitivo (desarrollo mental, aprendizaje, comportamiento). Asimismo, estudios recientes en niños de Madre de Dios expuestos a mercurio por ingesta de pescado estarían revelando efectos similares."

6.2.2. Marco legal vigente sobre la reducción progresiva en el uso del mercurio

6.2.2.1. El marco constitucional de la reducción progresiva del uso del mercurio

Teniendo como marco constitucional la defensa del derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, consagrado en el artículo 2, numeral 22 de la Constitución Política, así como también lo señalado en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, de que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y también tiene 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, el Estado

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

peruano procedió a aplicar el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, ratificado por el Perú mediante Decreto Supremo N° 061-2015-RE. Como se aprecia, este convenio internacional tiene como objeto proteger la salud humana y el ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio.

6.2.2.2. Convenio de Minamata sobre el Mercurio

Con relación al Convenio de Minamata sobre el Mercurio en los fundamentos del Proyecto de Ley 6906/2023-CR se plantea lo siguiente:

“(…) el Perú ratificó el Convenio el 21 de enero de 2016, y entró en vigor el 16 de agosto de 2017. De acuerdo con los objetivos del Convenio de Minamata sobre Mercurio del cual el Perú es parte, los países parte deben tender a una reducción del uso de mercurio, por las graves implicancias que tiene este en la salud humana, a través de mecanismos de reducción progresiva.

El objetivo principal del Convenio es proteger la salud humana y el ambiente de los efectos adversos del mercurio, en el que destaca la prohibición de nuevas minas de mercurio, la eliminación gradual de las existentes, la reducción del uso del mercurio en una serie de productos y procesos, la promoción de medidas de control de las emisiones a la atmósfera y de las emisiones a la tierra y al agua, así como la llenar el vacío regulatorio existente para el sector la minería artesanal y a pequeña escala.

El Convenio también se encarga del almacenamiento provisional de mercurio y su eliminación una vez que se convierte en residuo, los puntos contaminados de mercurio y temas sanitarios. No obstante, los controles generados a raíz del cumplimiento de las obligaciones del Convenio han llevado a que organizaciones y empresas trasladen sus sedes de importación a países vecinos donde les es más fácil el ingreso de mercurio, y desde allí empiecen a realizar comercio ilegal y contrabando de este insumo a sus países vecinos. Sin duda una herramienta a considerar para tener una lectura más amplia de la actividad.”

6.2.2.3. Marco normativo nacional que se modificó a propósito de la suscripción del Convenio de Minamata

a) Marco normativo anterior a la suscripción del convenio de Minamata: Decreto Legislativo 1100

Ahora bien, como normas vinculadas a la reducción en el uso del mercurio, debemos señalar que ya se había aprobado antes el Decreto Legislativo 1100 (18.02.2012) que reguló las acciones de interdicción relacionadas con la minería ilegal, a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la conservación del patrimonio natural y de los ecosistemas frágiles. El artículo 5.3 de esta norma prohibió, en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal, la instalación y uso de chutes, quimbaletes,

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

molinos y pozas de cianuración para el procesamiento de mineral, motobombas y otros equipos, disponiendo que *“Las entidades de fiscalización correspondiente y los Ministerios del Interior, Producción, Transportes y Comunicaciones, en el marco de sus funciones y competencias, son los encargados de controlar y supervisar la distribución, transporte, comercialización, posesión y utilización de mercurio”.*

Asimismo, el artículo 9.1 de este decreto legislativo dispuso que *“El Estado promueve la adopción de métodos de extracción en la pequeña minería y minería artesanal que protejan la salud humana y eviten la contaminación ambiental y además promueve la utilización de métodos gravimétricos u otros que no utilicen mercurio ni sustancias tóxicas”.*

Asimismo, esta norma dispuso como requisitos de aprobación de los instrumentos de gestión ambiental de nuevas concesiones mineras incluir *“Métodos para la recuperación del mercurio con el uso de retortas y otros equipos”.*

b) Plan de Acción Multisectorial para la implementación del Convenio aprobado mediante el Decreto Supremo 010-2016-MINAM

Estando a ello, se dio la primera norma legal a fin de iniciar la aplicación del Convenio de Minamata en nuestra realidad. Así, se aprobó mediante **Decreto Supremo 010-2016-MINAM** el Plan de Acción Multisectorial para la implementación de dicho Convenio el cual contenía actividades programadas hasta el año 2017 y las entidades a cargo de implementarlas, siendo las más importantes la elaboración del Plan de Acción Nacional para la MAPE para diciembre de 2017 (a cargo del MINEM, MINAM, MINSA, MEF, SUNAT y PCM), y la evaluación inicial y actualización del Plan de implementación del Convenio de Minamata para marzo y julio de 2017 (a cargo del MINAM y el Ministerio de Relaciones Exteriores).

c) La Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030

El 25 de noviembre de 2022, mediante **Decreto Supremo 016-2022-EM**, se aprueba la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030. En sus considerandos, este decreto señaló que tiene como futuro deseado que *“para el 2030 la Pequeña Minería y Minería Artesanal desarrolla actividades mineras de manera social, económica y ambientalmente sostenibles en los conglomerados mineros y otras zonas permitidas del territorio nacional”.*

Asimismo, estableció que corresponde al MINEM conducir la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 (en adelante PMMA), y las entidades del Estado responsables del cumplimiento de los objetivos prioritarios de esta Política Nacional Multisectorial deben brindar, oportunamente, información al MINEM, a fin de realizar el seguimiento y evaluación de la implementación de la referida Política que tiene fecha de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2030.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

De la revisión del contenido de esta Política nacional, se aprecia que tiene como lineamiento (LN.3) Fomentar el acceso a tecnologías limpias libres del uso del mercurio en el beneficio del oro en la pequeña minería y minería artesanal. Ello, a fin de cumplir con el Objetivo prioritario (O.P.1) de Reducir las condiciones de precariedad social, laboral y ambiental de la pequeña minería y minería artesanal.

Las entidades públicas de cumplimiento de este servicio (S3) de Fortalecimiento continuo de capacidades a las MAPE en el uso de tecnologías limpias para el beneficio del oro son la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), la Dirección General de Calidad Ambiental (DGCA) del Ministerio del Ambiente (MINAM), y también los gobiernos regionales a través de las direcciones regionales ambientales.

d) Modificaciones al Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en minería aprobado mediante el Decreto Supremo 023-2017-EM

En agosto de 2017, mediante **Decreto Supremo 023-2017-EM**, se modifican diversos artículos y anexos del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, aprobado por **Decreto Supremo 024-2016-EM**, incluyendo al mercurio como material peligroso, esto es, *“Aquél que por sus características físico-químicas y biológicas o por el manejo al que es o va a ser sometido, puede generar o desprender polvos, humos, gases, líquidos, vapores o fibras infecciosos, irritantes, inflamables, explosivos, corrosivos, asfixiantes, tóxicos o de otra naturaleza peligrosa o radiaciones ionizantes en cantidades que representen un riesgo significativo para la salud, el ambiente y/o a la propiedad”* (Art. 7°).

Asimismo, este decreto supremo señaló que el titular de actividad minera (que use mercurio) *“deberá preparar el Listado Base de Sustancias y/o Materiales Utilizados en las Operaciones Mineras y que pudieran considerarse de riesgo potencial para la salud, seguridad y ambiente de trabajo”* (Art. 334).

Por último, el artículo 340 del referido decreto supremo, señaló que en los casos en los que el mercurio se derive como subproducto en la recuperación de oro debía tomarse en cuenta el siguiente procedimiento:

- “a) Es responsabilidad de todos los trabajadores involucrados en su manipuleo, almacenamiento y transporte, cumplir con las normas nacionales e internacionales establecidas al respecto.*
- b) Reportar y limpiar de inmediato todo derrame, de acuerdo a los procedimientos establecidos.*
- c) Los bidones, frascos y botellas que contengan este producto deben ser etiquetados y almacenados en lugares frescos lejos de los rayos solares, calor o*

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

*donde la congelación es posible, manteniéndose herméticamente cerrados y nunca
junto a productos incompatibles como ácidos fuertes.*

*d) Usar una adecuada ventilación para asegurarse de que los niveles de mercurio
sean mantenidos debajo de los límites máximos permisibles.*

*e) Tanto los supervisores como los trabajadores a su cargo deben vigilar cualquier
cambio en su salud como personalidad, pérdida de peso u otros síntomas de sobre
exposición al mercurio.*

*f) Brindar la capacitación a todos los trabajadores que manipulan este material
poniendo énfasis en el uso del EPP adecuado y el control de derrames o fugas no
controladas”.*

**e) Alcances del Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata,
aprobado mediante el Decreto Supremo 004-2019-MINAM**

Asimismo, debemos señalar que, el 18 de abril de 2019, mediante **Decreto Supremo 004-2019-MINAM**, se aprobó el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Entre los principales indicadores fijados por este Plan en relación con las MAPE fue que “A partir del año 2020 se ejecutan medidas de acuerdo con los plazos establecidos en el Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú”.

La elaboración, aprobación e implementación del referido “Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú”, de acuerdo con el Anexo C del Convenio de Minamata, estaba a cargo de MINAM y del MINEM. Dicha elaboración y aprobación debía darse entre abril de 2019 a junio de 2020 y la evaluación y reporte acerca del progreso de dicho Plan estaba a cargo del MINAM y debía darse a partir de junio de 2020.

Recién el 2 de febrero de 2024 se publicó la **Resolución Ministerial 020-2024-MINAM**, del Ministerio del Ambiente, por la cual se dispone la publicación del proyecto de “Decreto Supremo que aprueba el Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú, en el marco de la implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio”¹⁸.

La recepción de opiniones y/o sugerencias de los interesados, se hará por un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la publicación de la referida Resolución Ministerial. El proyecto de Decreto Supremo señala que el seguimiento y monitoreo del “Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú, en el marco de la implementación del Convenio de Minamata sobre

¹⁸ Ver proyecto de Decreto Supremo en el siguiente enlace:
<https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/5144122-020-2024-minam>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

el Mercurio” está a cargo del Ministerio del Ambiente (MINAM), a través de la Dirección General de Calidad Ambiental.

Asimismo, el proyecto de decreto señala que el referido Plan de Acción Nacional **tiene un periodo de implementación de seis (6) años**, contados a partir de su entrada en vigor.

6.2.2.4. Respecto a las competencias en materia de fiscalización y control respecto a la utilización del mercurio en la actividad minera

a) Medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos (mercurio)

Respecto a las normas que establecen las competencias para fiscalizar y controlar el ingreso, permanencia, transporte, traslado y salida del mercurio, así como su distribución en el territorio nacional se emitió el Decreto Legislativo 1103, que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal. Uno de esos insumos era el mercurio.

Conforme a la primera disposición complementaria final de dicho decreto, se estableció que dicho insumo (mercurio) se incorpora al Registro Único a que se refiere el artículo 6 de la Ley N° 28305, Ley de control de insumos químicos y productos fiscalizados, *“así como los usuarios de dichos productos deberán registrarse, proporcionando la información necesaria para tal fin, así como tener actualizada su información”.*

Sin embargo, por modificación del Decreto Legislativo 1126 (31.10.2012), se estableció que el Registro correspondiente de insumos como el mercurio era el regulado por dicho decreto legislativo que tenía por objeto establecer las medidas para el registro, control y fiscalización de los Bienes Fiscalizados que, directa o indirectamente, puedan ser utilizados.

Conforme al artículo 4 de este último decreto, le corresponde a la SUNAT implementar, desarrollar y mantener el Registro (Registro para el Control de los Bienes Fiscalizados), así como ejercer el control y fiscalización de los Bienes Fiscalizados (como el mercurio), asimismo, se encarga del control y fiscalización, entre otros, de la documentación que contenga la información sobre el empleo de los Bienes Fiscalizados y de aplicar sanciones administrativas, así como de atender las consultas sobre los alcances del presente Decreto Legislativo, en los temas de su competencia.

Mediante Decreto Supremo 073-2014-EF (27.03.2014) se dictaron normas complementarias para la aplicación de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1103, dirigidas a los usuarios del mercurio que distribuyan,

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

comercialicen, transporten, y/o almacenen dichos bienes o se acojan a regímenes u operaciones aduaneras para el ingreso y salida del mercurio del país.

b) Respecto a la relación entre el proceso de formalización y el registro y control del uso del mercurio para actividades mineras

Respecto a las MAPE, mediante Decreto Legislativo 1105 (18.04.2012) se emiten disposiciones complementarias para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. Entre estas medidas se sustituyó la definición de minería ilegal contenida en el Artículo 3 del Decreto Legislativo 1100. Asimismo, se creó la Ventanilla Única como herramienta para la agilización de los trámites de formalización de la actividad minera; ventanilla ante cual el interesado podrá realizar los trámites y solicitar información sobre su proceso de formalización.

Las entidades encargadas de ejecutar servicios a través de la Ventanilla Única son el Ministerio de Energía y Minas, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, el Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional del Agua, en coordinación con el Gobierno Regional.

Asimismo, el Ministerio de Energía y Minas, en coordinación con los Gobiernos Regionales, llevará a cabo las acciones que sean necesarias para ejecutar el Proceso de Formalización de la actividad minera a través de oficinas desconcentradas. Los Gobiernos Regionales deberán informar mensualmente al Ministerio de Energía y Minas sobre el desarrollo, avance y resultados de los planes regionales de formalización.

Posteriormente, mediante Decreto Legislativo 1293 se declara de Interés Nacional la Formalización de las actividades correspondientes a la Pequeña Minería y Minería Artesanal, creándose el proceso de formalización minera integral a cargo de las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Energía y Minas o de quienes hagan sus veces, estableciendo el numeral 3.2 de su artículo 3, la creación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) el cual está a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas.

Regresando a las MAPE y el uso de mercurio, se aprobó, el 6 de enero de 2017, el **Decreto Legislativo 1336** a fin de facilitar las acciones de formalización de la pequeña minería y minería artesanal a nivel nacional, y cuya octava disposición complementaria final de esta norma estableció que el MINEM era el sector competente para establecer los “mecanismos que permitan la **promoción de la inversión privada para la mejora tecnológica, coadyuvando a la reducción del uso de mercurio** en la actividad de beneficio de minerales de la pequeña minería y minería artesanal”. En sí, esta norma promueve el uso de métodos gravimétricos y la reducción progresiva del uso del mercurio en las MAPE.

El artículo 6 de este decreto legislativo último creó el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

(IGAFOM), estableciéndose que es el Instrumento de Gestión Ambiental que deben presentar los mineros informales inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera ante la autoridad competente.

c) Marco normativo del IGAC E IGAFON

En noviembre de 2020, el MINAM publicó el Informe de evaluación inicial del Convenio de Minamata sobre el mercurio en el Perú¹⁹. **En dicho informe se tiene como información relevante que el control de la minería de oro por amalgamación se encuentra bajo la competencia de los gobiernos regionales (Decreto Supremo 038-2017-EM) quienes aprueban el Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM).**

Asimismo, que entre los años 2015 y 2018, *“el MINAM realizó la evaluación de 98 sitios potencialmente contaminados por la minería ilegal o informal en las regiones de Puno, Madre de Dios, Cusco e Ica, donde se tomaron un promedio de 593 muestras de suelos que fueron analizados por laboratorios acreditados. Los resultados mostraron concentraciones de mercurio que superaban los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) respectivo para suelo agrícola en 24 sitios”*²⁰.

Continuando con las normas de reducción del mercurio más recientes se tiene al Decreto Supremo 017-2021-EM mediante el cual se emitieron disposiciones para la actualización y modificación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC o del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal - IGAFOM, en el marco del proceso de formalización minera integral.

El Artículo 3.7 del Decreto Supremo 017-2021-EM definió al Plan de Manejo y/o Reducción de Mercurio como “el instrumento de gestión ambiental que contiene las medidas para el manejo y reducción progresiva del mercurio en los procesos de la actividad de la pequeña minería y minería artesanal”.

En esa línea, esta norma estableció obligaciones para el titular de la operación minera de pequeña minería y minería artesanal, como son: **a) Ejecutar medidas para la reducción efectiva y progresiva del uso del mercurio en sus actividades, y b) Adoptar medidas para el control de las emisiones y liberaciones de mercurio y/o sus derivados, así como para el adecuado manejo y almacenamiento de mercurio en sus actividades.**

¹⁹ Ver documento en el siguiente enlace:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1404275/Evaluaci%C3%B3n%20del%20Convenio%20de%20Minamata.pdf.pdf>

²⁰ MINAM, evaluación inicial del convenio de Minamata sobre el mercurio en el Perú, p. 85, versión digital en:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1404275/Evaluaci%C3%B3n%20del%20Convenio%20de%20Minamata.pdf.pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

Estas obligaciones deben ser incluidas en el IGAFO o en la actualización y/o modificación del IGAC o IGAFO.

La Autoridad ambiental competente es el gobierno regional, a través de su Dirección Regional de Energía y Minas o quien haga sus veces, para evaluar y aprobar el IGAC o IGAFO, así como sus actualizaciones y/o modificaciones.

En el caso de Lima Metropolitana, se considera como autoridad ambiental competente a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas. La Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) es el gobierno regional, a través de su Dirección Regional de Energía y Minas o quien haga sus veces, en su calidad de EFA, para supervisar y fiscalizar las obligaciones ambientales fiscalizables, relacionados con las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

El Plan de Manejo y/o Reducción de Mercurio –el cual es objeto de fiscalización– es responsabilidad del titular de la operación minera y debe contener como mínimo los siguientes aspectos:

- Situación del uso, cantidad y manejo actual del mercurio en sus actividades.
- Identificación de riesgos por el uso y/o manejo del mercurio en sus actividades.
- Medidas para el transporte, almacenamiento, control de las emisiones y liberaciones de mercurio y/o sus derivados, así como las medidas conducentes a la reducción efectiva y progresiva del uso de mercurio en sus actividades.
- Responsables.
- Cronograma de ejecución.
- Presupuesto.

Esta norma establece que el Gobierno Regional, en su calidad de EFA, efectúa las acciones de supervisión y fiscalización ambiental, dictando las medidas administrativas que pudiesen corresponder en situaciones de riesgo, daño ambiental o afectación a la salud humana o al ambiente generados por el uso del mercurio.

d) Respecto al marco legal de los fabricantes e importadores de mercurio en el país

El 28 de mayo de 2023, se publica el **Decreto Legislativo 1570** que aprueba la Ley de Gestión Integral de Sustancias Químicas, en concordancia con el Convenio de

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

Minamata, a fin de regular el manejo de sustancias químicas con la finalidad de prevenir sus efectos sobre los componentes ambientales.

Mediante esta norma se crea el Registro Nacional de Sustancias Químicas (RENASQ), como mecanismo para la sistematización de información sobre sustancias químicas peligrosas. Dicho Registro estará a cargo del MINAM y deberá contar con datos actualizados sobre las sustancias químicas fabricadas e importadas en el país, así como de sus fabricantes e importadores. La información contenida en el RENASQ será pública, sin embargo, el fabricante o importador podrá solicitar al MINAM que se mantenga como información confidencial la nomenclatura IUPAC el número de registro CAS de ciertas sustancias químicas por un plazo de cinco años.

El fabricante e importador tiene como obligaciones la de proporcionar la información al RENASQ y proporcionar la información confidencial solicitada por el MINAM. Como autoridades encargadas de la facultad de fiscalización, supervisión, y sanción por el incumplimiento de las obligaciones previstas en este decreto legislativo, están las siguientes:

- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL): Vigila y exige el cumplimiento de las medidas de seguridad y salud en el trabajo establecidas en las disposiciones sobre la clasificación y etiquetado de sustancias químicas.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI): Supervisa, fiscaliza y sanciona el incumplimiento de las disposiciones sobre la clasificación y etiquetado de sustancias químicas.
- Ministerio de la Producción (PRODUCE): Supervisa, fiscaliza y sanciona el incumplimiento de las disposiciones sobre la clasificación y etiquetado de sustancias químicas, referidas a las sustancias químicas susceptibles a ser empleadas para la fabricación de armas químicas.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA): a cargo de (i) Supervisar, fiscalizar y sancionar a los/las administrados/as, respecto de las obligaciones ambientales contenidas en el Decreto Legislativo y su Reglamento, (ii) Supervisar el desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) de nivel nacional y regional, (iii) Supervisar y fiscalizar que los fabricantes e importadores de sustancias químicas, proporcionen información al RENASQ, sancionando su incumplimiento, (iv) Supervisar y fiscalizar la presentación de las evaluaciones de riesgos de las sustancias químicas para la salud y el ambiente en los casos que corresponda, así como sancionar su incumplimiento, y (v) Desarrollar acciones de fortalecimiento de capacidades en fiscalización ambiental sobre la gestión integral de sustancias químicas.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

Otra disposición importante, y que está acorde a los objetivos del Convenio de Minamata, es que los sectores competentes podrán proponer la prohibición o restricción gradual de la fabricación, importación o uso de sustancias químicas peligrosas a fin de proteger la salud y el medio ambiente, tomando en consideración la información contenida en el RENASQ, evidencias científicas, acuerdos internacionales, entre otros.

6.2.3. Síntesis del alcance del marco normativo vigente en nuestro país

De la información recabada, también debe considerarse los datos consignados en el “Primer Informe del Observatorio Andino de Mercurio”²¹ del I semestre de 2021, y publicado el 7 de julio de 2022.

Conforme a dicha información, obtenida de datos oficiales del Perú.

- Está prohibida la actividad de extracción de mercurio (producción - extracción primaria).
- El residuo de mercurio producto de las actividades de la mediana y gran minería es exportado conforme a las disposiciones del Convenio de Basilea y comunicado a la SUNAT.
- Conforme al Decreto Legislativo 1103 se gestiona y centraliza la información de control y fiscalización en cada etapa del uso del mercurio (subproducción, importación, exportación, comercio, uso, transporte, manejo, etc.). Existe el Registro para el Control de Bienes Fiscalizados a cargo de SUNAT.
- El Decreto Legislativo 1126 creó el Registro para el Control de Bienes Fiscalizados (RCBF), el mismo que contiene toda la información relativa a los bienes fiscalizados, así como de los usuarios y sus actividades.
- El Decreto Supremo 073-2014-EF regula el procedimiento, plazo, condiciones y requisitos que deben cumplir para su inscripción, renovación y permanencia en el RCBF.
- Mediante el Decreto Legislativo 1136 se estableció una estrategia de identificación y control de la población dedicada a la actividad minera con disposiciones para la formalización minera integral que incluye la obligación de adoptar métodos gravimétricos u otros que no utilicen mercurio ni sustancias tóxicas en la MAPE buscando la protección de la salud humana y el medio ambiente.

²¹ Ver Informe en el siguiente enlace: <https://www.comunidadandina.org/wp-content/uploads/2022/08/I-Informe-Observatorio-Andino-del-Mercurio.pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

- En Perú no está prohibido el uso de mercurio para actividad minera, pero a través del Decreto Supremo 017-2021-EM, se promueve la reducción efectiva y progresiva del uso de mercurio a través de la elaboración e implementación de un Plan de Manejo y/o reducción del mercurio hasta el 2030, como parte de los compromisos asumidos en su informe de gestión ambiental-IGA.
- El Decreto Supremo 008-2021-PRODUCE busca la innovación tecnológica con enfoque de economía circular y aplica a la minería grande, mediana y MAPE. Dicha norma estableció como objetivo OE 3 *“Colaborar con la articulación de soluciones junto a las empresas mineras y el Estado para promover la inclusión de los habitantes de las regiones mineras en la cadena de valor de la minería, contribuyendo al desarrollo de la región y la mejora en su calidad de vida; con énfasis en uso de tecnologías limpias y/o libres de mercurio”.*
- Otras normas operativas fueron el Informe 017-2016-SANIPES/DSNPA de mayo de 2016 que prohibió la venta de mota punteada (tipo de pescado) de Madre de Dios por contener altos niveles de concentración de mercurio.

6.2.4. Identificación de pretensiones del proyecto legislativo

Estando a lo señalado en el acápite anterior, cabe ahora identificar las pretensiones del proyecto legislativo en el marco de la legislación vigente, así, la fórmula legal, se identifican las siguientes pretensiones del proyecto legislativo:

- a) Reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento del oro en la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), y de ello, evitar impactos negativos en el bienestar y la salud de la población, el ambiente y sus componentes.
- b) El MINAM es la autoridad competente del proceso de reducción progresiva del uso del mercurio en la MAPE en el Perú y se encarga de la coordinación nacional para el intercambio de información.
- c) El MINAM en coordinación con las demás entidades deben realizar las siguientes acciones para reducir progresivamente el uso de mercurio en el procesamiento del oro en la MAPE:
 - c.1. Incentivar y masificar el uso de tecnología libre de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala a nivel nacional.
 - c.2. Generar incentivos financieros o no financieros para aquellos que eviten usar el mercurio. Lo que deberá ser reglamentado en el plazo de sesenta días calendarios por parte del Ministerio de Energía y Minas con asistencia del Ministerio del Ambiente.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

- c.3. Reducción en los controles y fiscalización ambiental por parte de la autoridad competente una vez que los administrados declaren expresamente no usar mercurio en sus operaciones mineras, lo cual deberá ser verificados previamente.
- c.4. La autoridad competente coordina y asiste a los gobiernos locales, según corresponda para identificar las zonas donde puede realizarse el refogeo de oro con mercurio y zonas donde está prohibido.
- c.5. Informar de manera pública los avances respecto de la reducción del uso del mercurio.
- d) Encarga a SUNAT y al Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) disponer del mercurio incautado por parte de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, la Policía Nacional del Perú, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú, y demás entidades públicas.
- e) Dispone que en el plazo de 60 días calendarios de entrada en vigor de la Ley, las autoridades responsables de registro y autorización de ingreso de mercurio al Perú deben implementar mecanismos adecuados en su portal institucional para transparentar las siguientes acciones:
- e.1. El MINAM publicará en su página web las solicitudes de otorgamiento de consentimiento para ingreso de mercurio al país, en la cual se identifique el país de procedencia, los nombres de las personas naturales y jurídicas solicitantes, aceptadas o no.
 - e.2. Asimismo, dicho sector, debe tener una lista actualizada de aquellos depósitos de mercurio subproducto de la minería formal y desarrollar mecanismos de control fiscalización efectivos de dichos almacenamientos. Para ello, establece mecanismos de coordinación permanente con SUNAT, de conformidad con las disposiciones establecidas por el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.
 - e.3. SUNAT actualizará el listado de usuarios de mercurio a nivel nacional, sean estas personas naturales o jurídicas, el cual debe contener información sobre el destino y la finalidad de la adquisición del mercurio. Este listado debe ser de libre acceso en su portal institucional.
- f) Dispone la prohibición del uso del mercurio para la pequeña minería artesanal a partir del 1 de enero del año 2030.
- g) Declara de interés nacional de la reducción progresiva del uso del mercurio en el procedimiento del oro hasta su completa eliminación el 1 de enero de 2030.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

6.2.5. Sobre el objetivo de reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento del oro en la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), y de ello, evitar impactos negativos en el bienestar y la salud de la población, el ambiente y sus componentes

De acuerdo con lo señalado precedentemente se tiene que la iniciativa legislativa en este extremo guarda concordancia con las normas de implementación a las que el Perú se ha comprometido al ratificar el Convenio de Minamata sobre el Mercurio las cuales están dirigidas a *“proteger la salud humana y el ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas (causadas por el ser humano) de mercurio y compuestos de mercurio”*, objetivo que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico. Específicamente, existe concordancia con el Artículo 7 del Convenio el cual establece como objetivo la reducción progresiva y, cuando sea viable, eliminar el uso de mercurio y de compuestos de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE).

Cabe señalar que esta iniciativa legislativa permitirá que el Estado peruano implemente la política nacional para la reducción progresiva del uso del mercurio proceso que inició con la aprobación del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería aprobado por Decreto Supremo 024-2016-EM²² y el Plan de Acción Multisectorial para la implementación del Convenio de Minamata, aprobado por Decreto Supremo 010-2016-MINAM²³.

Como normas resaltantes en este proceso de implementación tenemos la aprobación, mediante Decreto Supremo 004-2019-MINAM, del Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. La aprobación del Decreto Legislativo 1570 que aprueba la Ley de Gestión Integral de Sustancias Químicas, en concordancia con el Convenio de Minamata, a fin de regular el manejo de sustancias químicas con la finalidad de prevenir sus efectos sobre los componentes ambientales y, más recientemente, la publicación del proyecto de *“Decreto Supremo que aprueba el Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú, en el marco de la implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio”*, mediante Resolución Ministerial N° 020-2024-MINAM.

Asimismo, verificamos que la iniciativa legislativa guarda concordancia con el Decreto Supremo 017-2021-EM, que establece la obligatoriedad para la reducción progresiva del uso de mercurio (Art. 15) centrando esta responsabilidad en el titular de las operaciones mineras a través del Plan de Manejo y/o Reducción de Mercurio que debe elaborar como requisito para la actualización y/o modificación del IGAC o IGAFOM, con la supervisión y fiscalización de los Gobiernos Regionales, en su calidad de entidad fiscalizadora ambiental (EFA) en sus regiones.

²² Incluyó y catalogó al mercurio como *“material peligroso”* tanto para la salud como para el ambiente.

²³ Que tiene por objeto la reducción progresiva de su uso en las actividades antropógenas vinculadas a la salud y medio ambiente.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

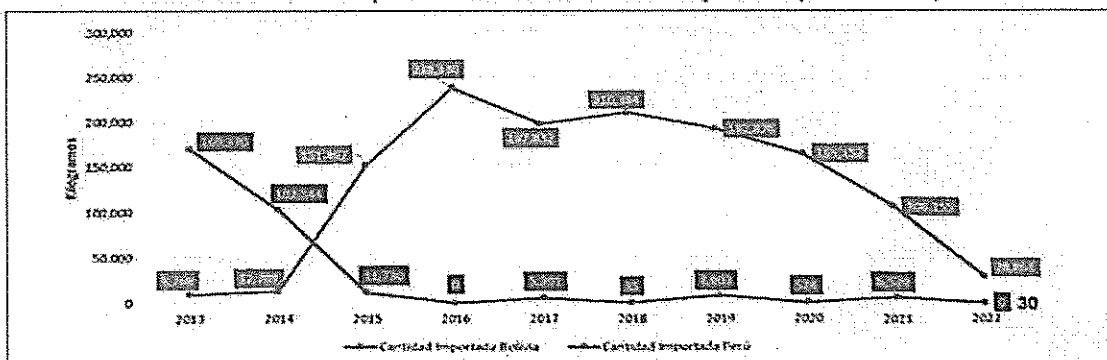
**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.**

6.2.5.1. La necesidad de la eliminación del uso de mercurio en nuestro país

Para tener una visión general del proceso de reducción en el uso del mercurio en nuestro país, se tiene como punto de origen la prohibición en su importación. Así, el Perú con la entrada en vigor del Convenio de Minamata prohibió el ingreso de este material y solo se autoriza para algunos casos muy excepcionales en los que se garantice que el metal pesado se gestionará con seguridad.

Esta prohibición general de importación de mercurio se puede apreciar desde el año 2015 al año 2022, a comparación de países como Bolivia, según datos de SUNAT (Ver cuadro 1).

CUADRO 1
Volumen histórico de importación de mercurio en Perú y Bolivia (2013 – 2022)



Fuente: Exposición de motivos del Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú, en el marco de la implementación del Convenio de Minamata sobre el mercurio // SUNAT (octubre, 2022).

Estando a lo señalado, la CPAAAE considera que la propuesta ya está contenida en la legislación nacional, así como también, que la exposición de motivos del proyecto bajo estudio no contiene, analiza o hace referencia al referido marco normativo analizado en el presente acápite.

6.2.6. Sobre la propuesta de que el Ministerio del Ambiente

(MINAM) sea la autoridad competente del proceso de reducción progresiva del uso del mercurio en la MAPE en el Perú y se encarga de la coordinación nacional para el intercambio de información.

Dado que estamos ante un proceso de implementación de un convenio internacional, se aprecia, del marco legal citado, que el Estado peruano, representado por el Poder Ejecutivo, está realizando este proceso bajo la forma de políticas nacionales y planes de acción sobre dos áreas vinculadas para la efectivización de los objetivos del Convenio de Minamata, esto es, realizar actividades de control, fiscalización, registro y disposición del

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

mercurio como también elaborar mecanismos de formalización, fomento en el uso de tecnologías nuevas y registro de las MAPE, a fin de reducir el uso del mercurio en sus actividades y, cuando sea viable, su eliminación.

Así tenemos el Decreto Supremo 010-2016-MINAM que aprueba el Plan de Acción Multisectorial para la implementación de dicho Convenio y establece un cronograma de actividades y qué entidades están a cargo de implementarlas. La supervisión y monitoreo del cumplimiento de dicho Plan de Acción Multisectorial corresponde al MINAM (Art. 2). Asimismo, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Presidencia del Consejo de Ministros, debía elaborar las medidas para reducir o eliminar el uso del mercurio y compuestos de mercurio, y las emisiones y liberaciones de mercurio al ambiente (Anexo. Actividad 8), y también tenía a su cargo la elaboración del Plan de Acción Nacional para la minería artesanal y a pequeña escala (MAPE) en coordinación con el MINEM, MEF, PCM, MINSA, MEF y SUNAT.

Por otra parte, con el Decreto Supremo 004-2019-MINAM, se aprobó el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio *“a fin de continuar con el desarrollo de actividades que permitan el cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del referido Convenio y que contribuyan a la protección del ambiente y de la salud de hombres, mujeres y poblaciones vulnerables, de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio”*, lo que evidencia la naturaleza continua, progresiva y permanente de este proceso de adecuación al Convenio.

Continuando con este proceso, mediante Decreto Supremo 016-2022-EM, se aprueba la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, teniendo como meta que al 2030 las MAPE realicen sus actividades de forma sostenible ambientalmente, lo que implica realizarlas con el mínimo o, de ser viable, nulo uso de mercurio. Asimismo, estableció que corresponde al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) conducir esta Política Nacional Multisectorial²⁴, y dada esta naturaleza, las entidades del Estado debían brindar información al MINEM, a fin de realizar el seguimiento y evaluación de la implementación de la referida Política que tiene fecha de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2030.

Como vimos, unos de los lineamientos de esta política nacional (LN3) era *“Fomentar el acceso a tecnologías limpias libres del uso del mercurio en el beneficio del oro en la pequeña minería y minería artesanal”*. Esta actividad estaba a cargo del MINEM, MINAM y de los gobiernos regionales (GORE).

Finalmente, tenemos la Resolución Ministerial 020-2024-MINAM que publica el proyecto de “Decreto Supremo que aprueba el Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú, en el marco de la implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio”. Este proyecto de Decreto Supremo señala que

²⁴ Ver esta política nacional en el siguiente enlace:
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3918126/ANEXO.pdf.pdf?v=1670431416>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

el seguimiento y monitoreo del Plan de Acción Nacional está a cargo del Ministerio del Ambiente (MINAM), a través de la Dirección General de Calidad Ambiental, y tiene un periodo de implementación de seis (6) años, contados a partir de su entrada en vigencia.

Asimismo, consideramos que la presente iniciativa legislativa coadyuvará a un adecuado seguimiento y monitoreo del *“Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio”*, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-MINAM, asimismo el MINAM se encargará del seguimiento y monitoreo del *“Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú, en el marco de la implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio”*.

6.2.7. Sobre la propuesta de que el MINAM en coordinación con las demás entidades deben incentivar y masificar el uso de tecnología libre de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala a nivel nacional.

Esta propuesta guarda concordancia con los lineamientos (LN3) de la *“Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030”*, aprobados por Decreto Supremo 016-2022-EM (25.11.2022), el cual dispone el fortalecimiento continuo de capacidades a las MAPE y fomento en su acceso a tecnologías limpias libres del uso del mercurio. Dicho fortalecimiento está a cargo de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), la Dirección General de Calidad Ambiental (DGCA) del Ministerio del Ambiente (MINAM), y también de los gobiernos regionales (GORE) a través de las direcciones regionales ambientales (Ver cuadros 2 y 3).

Cabe mencionar que estas pretensiones de incentivar el uso de tecnología no contaminante, en general, en las MAPE también ha sido legislada en normas como el Decreto Legislativo 1100 (18.02.2012) que estableció en el artículo 9.1 que *“El Estado promueve la adopción de métodos de extracción en la pequeña minería y minería artesanal que protejan la salud humana y eviten la contaminación ambiental y además promueve la utilización de métodos gravimétricos u otros que no utilicen mercurio ni sustancias tóxicas”*.

Para mayor precisión, mediante Decreto Legislativo 1336 (06.01.2017) que establecía acciones para facilitar la formalización de la pequeña minería y minería artesanal a nivel nacional, se dispuso en su octava disposición complementaria final que *“El Ministerio de Energía y Minas, establece los mecanismos que permitan la promoción de la inversión privada para la mejora tecnológica, coadyuvando a la reducción del uso de mercurio en la actividad de beneficio de minerales de la pequeña minería y minería artesanal”*.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

Lineamiento 3 (LN3) y servicio 3 (S3)

Lineamientos	Denominación del Servicio	Proveedor del Servicio	Receptor del Servicio	Cobertura	Estandar de Cumplimiento	Indicador	Tipo de Indicador de Servicio
LN3. Fomentar el acceso a tecnologías limpias libres del uso del mercurio en el beneficio del oro en la pequeña minería y minería artesanal	S3 Fortalecimiento continuo de capacidades a los pequeños mineros y mineros artesanales formales e informales en el uso de tecnologías limpias para el beneficio del oro	Dirección General de Formalización Minera (DGFM) - Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Dirección General de Calidad Ambiental (DGCA) - Ministerio del Ambiente - (MINAM)	Mineros/as formales con actividad de beneficio de oro en curso mediante amalgamación Mineros/as informales con inscripción vigente y con Actividad de Beneficio de oro mediante amalgamación Seleccinadores/as manuales de mineral aurífero vigentes en el Padrón del MINEM	Nacional	Continuidad: El servicio será brindado a nivel nacional y de manera permanente en beneficio de los pequeños mineros y mineros artesanales formales e informales con actividad de beneficio del oro. Territorialidad: El servicio será brindado considerando aquellos departamentos donde se utilicen el mercurio dentro del proceso de beneficio del oro, la asistencia técnica sobre la aplicación de las tecnologías limpias se hará considerando las características mineralógicas de región y/o centro minero.	Porcentaje de pequeños mineros y mineros artesanales con capacidades en el uso de tecnologías limpias para el beneficio del oro.	Calidad

Entidad responsable del O.P.1

Entidades	Alcance
MINEM GORE	Entidades responsables de la prestación de la asistencia técnica a los pequeños mineros y mineros artesanales para que puedan mejorar su organización, implementar y cumplir progresivamente adecuados estándares operativos y, de seguridad y salud ocupacional.
MIDIS MIMP	Entidades responsables de la protección social de los pequeños mineros, mineros artesanales y poblaciones vulnerables
MINEM GORE MINAM	Entidades responsables de prestar asistencia técnica para mejorar los estándares ambientales en la actividad minera y promover el uso de tecnología limpias, libre de mercurio.
MTPE SUNAFIL GORE	Entidades responsables de la atención y protección laboral de los pequeños mineros, mineros artesanales y poblaciones vulnerables, a través de acciones preventivas, sensibilización y/o inspectivas, respectivamente, en lo referido al cumplimiento de la normativa sociolaboral .
MINSA	Entidad responsable de establecer medidas para el acceso a servicios de promoción, prevención y atención en salud en los centros mineros

En este punto es importante señalar que el 8 de abril de 2024 se informó de la inauguración de la primera planta procesadora gravimétrica de oro libre de mercurio a mineros artesanales en Piura, con participación del Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del planetGOLD Proyecto Perú²⁵.

De la revisión de la exposición de motivos sobre esta propuesta se aprecia que realiza una descripción de los beneficios de usar tecnologías nuevas por las MAPES evitando el uso del mercurio y cita un proyecto piloto realizado en seis operaciones mineras en Madre de Dios con mesas gravimétricas, ejecutado por el Centro de Innovación Tecnológica de Madre de Dios CITE Minería y Medio Ambiente, y que tuvo como

²⁵ Recuperado en: <https://www.planetgold.org/es/peruvian-government-inaugurates-first-mercury-free-gold-processing-plant-piura>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

resultado un 85% de recuperación de oro contra el 51% de recuperación de oro tradicional con uso de mercurio; lo que demostró, según el autor del proyecto legislativo que *“las mesas gravimétricas no solo son convenientes por temas ambientales y sociales, sino que incrementa el beneficio económico de los propios mineros”.*

6.2.8. Sobre la propuesta de que el MINAM, en coordinación con las demás entidades, generen incentivos financieros o no financieros para aquellos que eviten usar el mercurio

Existe una necesidad de crear incentivos para aquellos operadores que eviten usar el mercurio en sus actividades. No obstante, para su establecimiento es necesario que se evalúen de manera profunda algunos puntos clave como los siguientes:

- a) El Estado ya cuenta con un sistema de registro y control de insumos químicos, incluyendo el mercurio, destinado a mineros en proceso de formalización. Este sistema exige la inscripción y la declaración regular de las operaciones que involucren bienes fiscalizados. Este marco puede ser ampliado para incluir incentivos a aquellos que demuestren el uso de alternativas al mercurio.
- b) Actualmente, el Estado ofrece devoluciones de impuestos en ciertas circunstancias, en tal sentido se podría establecer un mecanismo de devolución o reducción de impuestos específicos para aquellos que certifiquen no utilizar mercurio en sus procesos, incentivando financieramente el cambio hacia prácticas más limpias.
- c) El Estado proporciona facilidades administrativas para pequeñas y medianas empresas (MYPEs) y otros sectores a través de capacitaciones y simplificaciones administrativas. Extender estos beneficios a las empresas que eliminan el uso de mercurio podría ser una manera efectiva de promover prácticas sostenibles. Además, se podrían ofrecer exoneraciones temporales de ciertos requisitos administrativos para facilitar la transición.
- d) El Estado implementa incentivos migratorios y apoyos para la formalización de actividades económicas. Proponer incentivos similares, como subvenciones o créditos, para las empresas que se comprometan a eliminar el mercurio y adoptar tecnologías alternativas sostenibles, podría ser una estrategia viable para incentivar el cambio. Esto puede incluir apoyo técnico y financiero para la implementación de estas tecnologías.

Sin embargo, estas medidas requieren una fundamentación detallada por parte de los organismos especializados en la materia lo cual no ha ocurrido durante el procedimiento parlamentario vinculado al presente dictamen. Aunado a ello debemos señalar que el artículo 79 de la Constitución Política establece que *“las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas”.*

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

6.2.4.5. Sobre la propuesta de que el MINAM, en coordinación con las demás entidades, informen de manera pública los avances respecto de la reducción del uso del mercurio.

Al respecto, la propuesta guarda concordancia con el párrafo 4 del artículo 4 (productos con mercurio añadido) y párrafo 4 del Artículo 5 (Procesos de fabricación en los que se utiliza mercurio o compuestos de mercurio) del Convenio el cual dispone que *“sobre la base de la información proporcionada por las Partes, la Secretaría [de la Convención] reunirá y mantendrá información sobre estos ítems, y pondrá esa información a disposición del público. La Secretaría hará también pública cualquier otra información pertinente presentada por las Partes”*.

En lo que respecta a las MAPE, el artículo 7 del Convenio solo señala que las partes (países firmantes) podrán cooperar entre sí y con las organizaciones intergubernamentales y otras entidades pertinentes en el uso de los *“mecanismos de intercambio de información”* existentes para promover conocimientos, mejores prácticas ambientales y tecnologías alternativas para la reducción del uso del mercurio.

Estando a ello debe tenerse siempre presente que nuestra Constitución Política reconoce como derecho fundamental de la persona *“gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”* (Art. 2, inciso 22), y en defensa de dicho derecho puede acceder a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente. Este derecho a las libertades de información está reconocido por el inciso 4 del artículo 2 de nuestra Constitución Política.

En aplicación de ello, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, dispone que toda persona tiene el derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente el ambiente o su salud.

Por su parte, el artículo 41 y literal b) del artículo 42 de esta Ley disponen la obligación de las entidades públicas de facilitar el acceso directo a la información ambiental.

Asimismo, debemos mencionar que el literal b) del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1570, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Sustancias Químicas, señala que, por principio de transparencia y calidad de la información, *“la ciudadanía en general tiene el derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información sobre los peligros de las sustancias químicas”*.

El artículo 12 del decreto legislativo señalado precedentemente guarda concordancia con la iniciativa legislativa al disponer que la información registrada en el Registro Nacional de Sustancias Químicas (RENASQ) constituye información pública, algo que es también indicado por el párrafo 12.3 de este artículo el cual señala que *“la información sobre peligros para la salud y el ambiente asociados a las sustancias químicas y los*

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

riesgos que representan, es considerada como información pública”, salvo información reservada comercial que debe ser justificada y autorizada por el MINAM.

También tenemos como otra base legal relacionada a este punto de la iniciativa legislativa es el artículo 6 del Decreto Supremo N° 034-2021-MINAM, que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA, que señala como funciones de las entidades de la administración pública *“facilitar el acceso a la información ambiental que se les requiera, en el ámbito de su competencia, siempre que no se esté incurrido en las excepciones legales del acceso a la información pública”.*

Asimismo, es preciso señalar que, conforme al artículo 7 de decreto supremo referido precedentemente, se considera información ambiental *“a cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, que generan o posean las entidades de la administración pública en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos”.*

Dicho esto, si bien estas normas parten del supuesto de que el derecho de acceso a la información debe ser iniciado o requerido por un ciudadano consideramos que, tratándose de la disposición y traslado del mercurio –el cual es un elemento nocivo o peligroso tanto para el ambiente como la salud–, es la función de una entidad pública el informar a los ciudadanos sobre el proceso de reducción del uso del mercurio, más aún cuando este proceso es una política nacional.

Por lo señalado, consideramos que la propuesta resulta viable al ser concordante con las normas señaladas en el presente acápite, por no contravenir los planes nacionales ni planes de acción nacional emitidos por el Poder Ejecutivo y guardar coherencia con el objetivo del Convenio de Minamata de proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio.

6.2.4.6 Sobre la propuesta de encargar a la SUNAT almacenar el mercurio incautado por parte de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, la Policía Nacional del Perú, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú, y demás entidades públicas.

Al respecto, es necesario tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- a) La SUNAT ya maneja procedimientos de incautación y disposición de bienes a través de su estructura administrativa y operativa, lo cual incluye la gestión de sustancias controladas entre las que se encuentra el mercurio. Su experiencia y recursos permitirían una gestión eficiente y segura del mercurio incautado, garantizando su disposición adecuada y evitando riesgos ambientales y de salud pública.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

- b) Las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, la Policía Nacional y otras entidades ya trabajan en coordinación para la incautación de mercurio y otros bienes relacionados con delitos ambientales. Asignar la disposición del mercurio a la SUNAT facilitaría el desarrollo de un proceso más integrado y eficiente, optimizando los recursos y esfuerzos interinstitucionales.
- c) El mercurio es una sustancia altamente peligrosa que requiere de un manejo y disposición seguros y especializados. En ese sentido, SUNAT, con sus capacidades logísticas y técnicas, pueden asegurar que el mercurio incautado sea manejado de manera que minimice los riesgos para la salud pública y el medio ambiente, siguiendo protocolos estrictos y normativas internacionales.

Por tanto, articular la gestión y disposición del mercurio incautado en estas dos entidades evitaría la duplicación de esfuerzos y permitiría un uso más racional de los recursos estatales. Esta medida garantizaría que el mercurio no vuelva a ingresar a actividades ilícitas y sea dispuesto de manera segura y controlada.

6.2.4.7. Sobre la propuesta de disponer que las autoridades responsables de registro y autorización de ingreso de mercurio al Perú deben implementar mecanismos adecuados en su portal institucional para transparentar las siguientes acciones:

- a. El MINAM publicará en su página web las solicitudes de otorgamiento de consentimiento para ingreso de mercurio al país, en la cual se identifique el país de procedencia, los nombres de las personas naturales y jurídicas solicitantes, aceptadas o no.
- b. Asimismo, dicho sector, debe tener una lista actualizada de aquellos depósitos de mercurio subproducido de la minería formal y desarrollar mecanismos de control fiscalización efectivos de dichos almacenamientos. Para ello, establece mecanismos de coordinación permanente con SUNAT, de conformidad con las disposiciones establecidas por el Convenio de Minamata el Mercurio.
- c. SUNAT actualizará el listado de usuarios de mercurio a nivel nacional, sean estas personas naturales o jurídicas, el cual debe contener información sobre el destino y la finalidad de la adquisición del mercurio. Este listado debe ser de libre acceso en su portal institucional.

En concordancia con el acápite 6.2.4.5 del presente dictamen, la CPAAAE considera que esta propuesta es concordante con el derecho fundamental de acceso a la información de las personas, y que también resulta concordante con el artículo II del Título Preliminar, artículo 41 y literal b) del artículo 42 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente que disponen la obligación de las entidades públicas de facilitar el acceso directo a la información ambiental, esto es, el derecho a acceder adecuada y

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente el ambiente o su salud.

En efecto, se aprecia que este extremo de la iniciativa legislativa propone la publicación –en los portales web del MINAM y SUNAT– de información pública, con lo que hallamos concordancia con la propuesta legislativa planteada en los siguientes términos:

- Decreto Legislativo 1293 que crea el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y tiene por objeto identificar los sujetos comprendidos dentro del proceso de formalización minera integral. Dicho registro está a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas (MINEM).
- Decreto Legislativo 1126, que crea el Registro para el Control de los Bienes Fiscalizados (RCBF) que contendrá toda la información relativa a los Bienes Fiscalizados (entre ellos el mercurio) así como de los usuarios y sus actividades. SUNAT es la responsable de la implementación, del desarrollo y del mantenimiento del Registro y establecerá la información, las condiciones, características, requisitos y niveles de acceso al Registro por parte de la Policía Nacional del Perú-PNP y terceros.
- Decreto Legislativo 1570, que crea el Registro Nacional de Sustancias Químicas (RENASQ) como mecanismo para la sistematización de información sobre sustancias químicas peligrosas (entre ellas el mercurio), y tiene por finalidad contar con datos actualizados sobre aquellas sustancias que se fabrican e importan en el país; así como de sus fabricantes e importadores.

La administración del RESNAQ está a cargo del MINAM y se articula al Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). Tiene carácter declarativo y no es constitutivo ni limitativo de derechos. La información sobre peligros para la salud y el ambiente asociados a las sustancias químicas (mercurio) y los riesgos que representan, es considerada como información pública. (Art. 12. D.Leg.1570)

Cabe agregar que el SINIA es una plataforma digital que incorpora toda la información ambiental y es administrado por el MINAM, y conforme al artículo 22 del Decreto Supremo 034-2021-MINAM –Reglamento del Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA– toda la información ambiental ingresada al portal web, creada y administrada por el MINAM es de acceso libre y gratuito y puede ser reutilizada citando los derechos de autor.

Por lo señalado, se aprecia que existen las plataformas de registro e información sobre el ingreso, comercialización y uso del mercurio, y de las personas que realizan dichas actividades, siendo así, se aprecia que la propuesta resulta viable.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

6.2.4.8. Sobre las propuestas de disponer la prohibición del uso del mercurio para la pequeña minería y la minería artesanal a partir del 1 de enero del año 2030 y declarar de interés nacional de la reducción progresiva del uso del mercurio en el procedimiento del oro hasta su completa eliminación el 1 de enero de 2030.

Estas propuestas están contenidas en el artículo 7 y la tercera disposición complementaria final del Proyecto de Ley 6902/2023-CR. Al respecto, la CPAAAE considera que *prima facie* el objetivo de esta propuesta de que al 1 de enero de 2030 ya no exista mercurio en las actividades de las MAPE resulta concordante con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 aprobada en setiembre de 2015 por las Naciones Unidas²⁶, específicamente, con el Objetivo 6 el cual señala que “de aquí a 2030, [debe] mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial”.

Sin embargo, cabe analizar si este plazo resulta acorde a las normas emitidas para implementar el Convenio de Minamata y a los cronogramas contenidos en dicho Convenio, esto es, respecto de la reducción del uso de mercurio en las MAPE, y en los plazos propuestos por los Planes Nacional y Planes de Acción Nacionales aprobados por nuestro país en la implementación de dicho Convenio.

Estando a lo señalado, el literal a) del párrafo 3 del Artículo 7 del Convenio de Minamata (Extracción de oro artesanal y en pequeña escala) se estableció que cada parte “*elaborará y aplicará un plan de acción nacional de conformidad con el anexo C*”. Conforme al literal k) del párrafo 1 de dicho anexo C se incluirá “*un calendario de aplicación del plan de acción nacional*”.

En aplicación de ello, mediante Decreto Supremo 010-2016-MINAM se aprobó el Plan de Acción Multisectorial para la implementación del Convenio de Minamata. En esa línea, el cronograma de implementación de las medidas para la reducción o eliminación del uso de mercurio en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala (MAPE) tenía las siguientes fechas (Ver cuadro 4):

²⁶ Ver Agenda 2023 y sus objetivos en el siguiente enlace:
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

	Extracción de oro artesanal y en pequeña escala	Entidades a cargo de la medida	Cronograma
8	Medidas para reducir o eliminar el uso del mercurio y compuestos de mercurio, y las emisiones y liberaciones de mercurio al ambiente	Ministerio de Energía y Minas y MINAM Ministerio de Economía y Finanzas PCM (Propuesta de instrumento legal sobre la base de una evaluación del marco normativo)	Diciembre 2016
9	Elaboración del Plan de Acción Nacional para la minería artesanal y a pequeña escala	Ministerio de Energía y Minas Ministerio del Ambiente Ministerio de Salud Ministerio de Economía y Finanzas SUNAT Presidencia del Consejo de Ministros (Propuesta de Plan de acción para la minería artesanal y a pequeña escala)	Diciembre 2017

Seguidamente, mediante Decreto Supremo 004-2019-MINAM, se aprobó el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, el cual fijó como indicador en la aplicación del artículo 7 del Convenio que “a partir del año 2020 se ejecutan medidas de acuerdo con los plazos establecidos en el “Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú”.

Asimismo, la actividad de elaboración y aprobación del Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú, así como la elaboración de un plan de acción nacional para reducir y, cuando sea posible, eliminar el uso de mercurio en la extracción del oro artesanal y en pequeña escala” se debían elaborar entre abril de 2019 a junio de 2020.

La implementación del “Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú”, según el cronograma planteado, debía ser a partir de junio de 2020.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

Artículo 7 del Convenio de Minamata:		Extracción de oro artesanal y en pequeña escala	
Resultados		Indicadores	
R08: Medidas para reducir o eliminar el uso de mercurio y de compuestos de mercurio y las emisiones y liberaciones de mercurio en el medio ambiente debido a la extracción de oro artesanal y en pequeña escala implementadas.		I8.1: A partir del año 2020 se ejecutan medidas de acuerdo a los plazos establecidos en el “Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú”.	
Actividades	Institución responsable	Institución participante	Cronograma
A8.1: Elaboración y aprobación del “Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú”, de acuerdo al Anexo C del Convenio de Minamata y considerando estrategias diferenciadas para mujeres y hombres, así como la guía “Elaboración de un plan de acción nacional para reducir y, cuando sea posible, eliminar el uso de mercurio en la extracción del oro artesanal y en pequeña escala”.	MINAM - DGCA MINEM - DGFM	MINSA - DIGESA/ DGIESP SUNAT MINEM - DGM/DGAAM MEF RREE - DMA MIMP - DGTEG	Abril de 2019 a junio de 2020
A8.2: Implementación del “Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú”.	MINAM - DGCA MINEM - DGFM	MINSA - DIGESA/ DGIESP SUNAT MINEM - DGM/DGAAM MEF RREE - DMA	A partir de junio de 2020
A8.3: Evaluación y reporte trianual a la Secretaría acerca del progreso del “Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala en el Perú”.	MINAM - DGCA	MINSA - DIGESA/ DGIESP SUNAT MEF RREE - DMA MINEM - DGM/DGFM/ DGAAM	A partir de junio de 2021

Asimismo, se tiene el Decreto Supremo 016-2022-EM, que aprueba la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

El referido decreto no contenía cronograma de actividades o medidas relacionadas al Convenio de Minamata, pero uno de sus considerandos señalaba que *“la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal no solo es la primera política pública para estas actividades, además de ello es la primera Política Nacional del Estado Peruano para el Subsector Minero, constituyendo un hito fundamental para el adecuado desarrollo de las actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal, estableciendo como situación futura deseada; para el 2030 la Pequeña Minería y Minería Artesanal desarrolla actividades mineras de manera social, económica y ambientalmente sostenibles en los conglomerados mineros y otras zonas permitidas del territorio nacional”*.

Asimismo, el artículo 3 de este decreto encargó la conducción de esta política nacional multisectorial al MINEM. También debe tenerse muy en cuenta que la primera disposición complementaria final de este decreto señaló que el periodo de vigencia de esta política nacional *“rige hasta el 31 de diciembre del año 2030”*.

Cabe señalar que este decreto supremo no incide en la prohibición del uso del mercurio por las MAPE, sino que tiene como lineamiento y objetivo *“Fomentar el acceso a tecnologías limpias libres del uso del mercurio en el beneficio del oro en la pequeña minería y minería artesanal”*.

Por último, mediante Resolución Ministerial 020-2024-MINAM, se publicó el proyecto de “Decreto Supremo que aprueba el Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú, en el marco de la implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio”.

Conforme al artículo 4º de este proyecto este tendría un *“periodo de implementación de seis (6) años, contados a partir de su entrada en vigor”*. Es decir, en caso de aprobarse, las medidas de reducción del uso de mercurio en las MAPE se implementarían hasta el año 2030.

De lo señalado, se aprecia que el referido proyecto de Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala debía elaborarse a diciembre de 2017 y su implementación a partir de junio de 2020, pero a la fecha (mayo de 2024) este importante instrumento de implementación está a nivel de proyecto y aún no está aprobado.

Si bien en el año 2020 existieron causas externas (pandemia del Covid-19) que pudieron haber influido en la demora de elaboración de este Plan de Acción Nacional, la CPAAAE considera que, existiendo a través del Decreto Supremo N° 016-2022-EM (Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030) una situación futura deseada desde el Poder Ejecutivo que para el 2030 la Pequeña Minería y Minería Artesanal desarrolle actividades mineras *“ambientalmente sostenible”*, que implica que el uso del mercurio en dichas actividades y operaciones no sea posible, ello

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

resulta compatible con la propuesta planteada por el proyecto legislativo bajo estudio, esto es, su eliminación al 1 de enero de 2030.

Ahora bien, dado que estamos ante una Política Nacional, aprobada y vigente en nuestro ordenamiento jurídico, que rige hasta el 31 de diciembre del año 2030, sería conveniente adecuar la pretensión del proyecto legislativo a dicha fecha.

En esa línea, proponer la reducción progresiva hasta su eliminación al 31 de diciembre de 2030 resulta compatible con el objetivo 6 de la ODS de la Agenda 2030 aprobada en setiembre de 2015 por las Naciones Unidas, y no vulnera o modifica la Política Nacional contenida en el Decreto Supremo 016-2022-EM, sino que la refuerza y encamina a los cronogramas originalmente previstos.

En efecto, la propuesta legislativa en este extremo guarda concordancia con los criterios propuestos por el Informe 036-2013-JUS/DNAJ, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; esto porque tiene como objetivo el bienestar de la sociedad, al reforzar los objetivos del Convenio de Minamata de reducir y eliminar el uso del mercurio en las actividades de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) y proteger la salud y ambiente. Así entonces, el contenido de esta declaratoria está vinculado al bien común.

Asimismo, contribuye a la realización de la dignidad humana, en la dimensión del derecho fundamental de la persona de gozar de un ambiente equilibrado, ambiente sano y ecológicamente equilibrado para el desarrollo de su vida.

Dicha propuesta legislativa también refuerza los compromisos asumidos por el Perú al firmar el Convenio de Minamata y reducir o eliminar el mercurio en las actividades de las MAPE. Por lo señalado, consideramos pertinente y viable la propuesta planteada en la tercera disposición complementaria final del Proyecto de Ley 6902/2023-CR.

VII. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

La norma propuesta complementa la legislación nacional que está implementando el Convenio de Minamata sobre el mercurio.

Específicamente, al declarar de interés nacional que al 31 de diciembre de 2030 no existe uso del mercurio en las actividades de las MAPE.

Asimismo, en concordancia con la normatividad sobre acceso a la información ambiental señala la obligación de las entidades públicas encargadas de la implementación del Convenio de Minamata de informar, a través de sus instrumentos de información, sobre el avance en las acciones de reducción en el uso del mercurio en las actividades de las MAPE.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

VIII. Análisis costo beneficio

La presente propuesta tiene como beneficios efectivizar el cumplimiento del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado, expresado en el art. 2º, numeral 22, de la Constitución Política, y la protección de la salud pública y el riesgo de afectación al medio ambiente por el uso del mercurio y de sus derivados al fortalecer la política nacional de reducción del uso del mercurio en las actividades de la Minería Artesanal y Pequeña Minería (MAPE).

IX. Conclusión

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 6906/2023-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer un marco normativo para la promoción de la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento del oro en la minería artesanal y de pequeña escala, y la eliminación total de su uso al 2030.

Artículo 2.- Información pública sobre la reducción del uso del mercurio

2.1. El Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo con su ámbito de competencia, informan y garantizan la publicidad del avance del proceso de reducción del uso del mercurio en las actividades de la minería artesanal y de pequeña escala, a través de sus portales web y otros medios idóneos.

Artículo 3.- Publicidad del proceso de ingreso del mercurio al Perú y del registro de usuarios de mercurio

El Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, implementa mecanismos de interconexión para el acceso y la publicidad de los datos contenidos en plataformas oficiales a fin de transparentar la siguiente información:

- a) Las solicitudes de otorgamiento de consentimiento para el ingreso de mercurio al país, así como los documentos que éstas generen, en las que se identifique el país de procedencia, los nombres de las personas naturales y jurídicas solicitantes, la cantidad ingresada y el otorgamiento de consentimiento.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

- b) Lista actualizada de los depósitos de mercurio obtenido como subproducto de la minería formal, así como las acciones de control y fiscalización efectivos realizadas respecto de dichos almacenamientos.
- c) Registros de las operaciones realizadas con el mercurio fiscalizado, volúmenes de almacenamiento y destinatarios de dicho producto, según las actividades autorizadas en el Registro para el Control de los Bienes Fiscalizados (RCBF).
- d) Lista de personas naturales o jurídicas usuarias del mercurio, destino y finalidad del mercurio que se comercializa en el país.
- e) Lista de centros de expendio de mercurio autorizados a nivel nacional, volúmenes de almacenamiento y volúmenes de venta por destinatario.
- f) Toda la información que consta en el Registro para el Control de los Bienes Fiscalizados (RCBF) sobre uso del mercurio en las actividades de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE).

Artículo 4. Disposición del mercurio incautado

4.1. La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) almacena el mercurio importado por incumplimiento de las normas de importación y control aduanero y dispone su destino final.

4.2 El mercurio incautado como resultado de la persecución de actividades ilícitas por el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú u otras autoridades competentes, es almacenado por el Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) y dispone su destino final.

Artículo 5. Prohibición del uso del mercurio

Se prohíbe el uso de mercurio en las actividades de pequeña minería y minería artesanal a partir del 1 de enero del 2030.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Informe a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología

El Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas informan a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, durante el primer trimestre de cada año, el avance del proceso de reducción del uso del mercurio en las actividades de la minería artesanal y de pequeña escala y la implementación del Convenio de Minamata.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

SEGUNDA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo no mayor a ciento veinte días de su publicación en el diario oficial “El Peruano”.

Sala de Comisión,
Lima, 04 de junio de 2024



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2024 16:25:05-0500

Ruth LUQUE IBARRA
PRESIDENTA

María Elizabeth TAIPE CORONADO
SECRETARIA



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2024 16:47:58-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/06/2024 22:20:24-0500



Firmado digitalmente por:
DAMLA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/06/2024 10:02:58-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/06/2024 10:38:43-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/06/2024 10:58:33-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Heman FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/06/2024 11:15:08-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho".

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/08/2024 11:25:23-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/08/2024 18:48:12-0500



COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINO, AMAZÓNICO,
AFROPERUANO, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho".*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
6906/2023-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO,
PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE LA REDUCCIÓN
PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN EL
PROCESAMIENTO DE ORO EN LA MINERÍA
ARTESANAL Y DE PEQUEÑA ESCALA.