



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N°
28271, LEY QUE REGULA LOS PASIVOS
AMBIENTALES DE LA ACTIVIDAD MINERA**

El congresista que suscribe, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA** miembro de la bancada BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76°, 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28271, LEY QUE REGULA LOS
PASIVOS AMBIENTALES DE LA ACTIVIDAD MINERA.**

ARTÍCULO 1. OBJETO DE LA LEY

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 28271, Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera, a fin de optimizar los proyectos de remediación a cargo del Estado, en aquellos pasivos ambientales mineros calificados de alto riesgo que no cuenten con responsables identificados, o cuando la responsabilidad de la ejecución de dichos proyectos sea de empresas de propiedad del Estado sujetas al ámbito del proceso de promoción de la inversión privada, o en función de la debida tutela del interés público.

**ARTÍCULO 2. MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 5 Y 7 DE LA LEY 28271, LEY
QUE REGULA LOS PASIVOS AMBIENTALES DE LA ACTIVIDAD MINERA**

Se modifican los artículos 5 y 7 de la Ley 28271, Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera, en los siguientes términos:

"Artículo 5. Atribución de responsabilidades

- 5.1. Los responsables de pasivos ambientales deberán presentar el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, salvo que procedan conforme a lo dispuesto en los artículos 10 u 11 de la presente Ley.
- 5.2. El titular de una concesión minera vigente que la pierda por cualquiera de las causales de extinción establecidas en la Ley General de Minería, mantiene la responsabilidad por los pasivos ambientales que hubiera generado o como remediador voluntario, según corresponda.
- 5.3. La remediación de pasivos ambientales mineros a cargo del Estado, puede ser gestionada a través de encargo a la empresa estatal Activos Mineros S.A.C. Para este efecto, la autoridad encargante permanece con la titularidad de la competencia y la responsabilidad que de ella deriva, debiendo monitorear el cumplimiento de la actividad encargada, conforme

a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

La entidad encargada que asume la gestión de los proyectos de remediación de pasivos ambientales mineros que hayan sido calificados de alto riesgo, o en función de la debida tutela del interés público, no adquiere responsabilidad administrativa, si acredita que se encuentra dentro de alguno de los supuestos siguientes:

- a) Adopta las medidas preventivas, de mitigación o remediación que corresponda, a efectos de evitar o minimizar los daños ambientales o impactos ambientales negativos que se deriven del pasivo ambiental, aun cuando no se cuente con un Plan de Cierre de Pasivos Ambientales o instrumento de gestión similar, aprobado o vigente.
- b) Por la ejecución de las actividades de cierre, medidas de mitigación, mantenimiento y acciones de post cierre o cualquier otra obligación fiscalizable, contenida en el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales.
- c) Cuando las fuentes de peligro, sustancias contaminantes, o de cualquier otra naturaleza hubieran sido causadas por el generador del pasivo ambiental, o por el poseedor del terreno en el que se encuentre dicho pasivo, o cualquier otra persona natural o jurídica, del ámbito público o privado que hubiese intervenido con anterioridad, y como resultado de ello se constituyan potenciales daños ambientales, incluyendo las emisiones, o descargas de sustancias peligrosas o contaminantes en o desde los pasivos ambientales contenidos en el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales.
- d) Por las infracciones administrativas que se deriven de la demora de la autoridad competente en recursos hídricos, para asignar a cada cuerpo natural de agua las categorías establecidas atendiendo a sus condiciones naturales o niveles de fondo, cuando se superpongan total o parcialmente con pasivos ambientales mineros incorporados en el Inventario de Pasivos Ambientales Mineros aprobado mediante Resolución Ministerial 290-2006-MEM-DM.
- e) En los supuestos previstos en el artículo 236-A de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En los casos de fuerza mayor, es responsabilidad de la entidad encargada presentar los medios probatorios suficientes para acreditar la falta de recursos presupuestales, humanos o logísticos pese al actuar diligente para su obtención.

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

- 7.1. Los responsables de la remediación de pasivos ambientales mineros, a que se refiere el artículo 5 de esta Ley, presentan el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, dentro del plazo máximo de un año a partir de la vigencia del reglamento de la presente Ley, siempre que no hayan sido

incluidos, previa y expresamente, en otros instrumentos de gestión ambiental.

- 7.2. El responsable de la ejecución del proyecto de remediación ambiental de pasivos ambientales, debe dar cumplimiento a la ejecución del Plan de Cierre, así como a las actividades y obligaciones fiscalizables que contiene dicho instrumento en un plazo no mayor a tres años, después de aprobado por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros. De manera excepcional el instrumento de gestión ambiental aprobado, podrá ser modificado cuando la magnitud de los pasivos ambientales lo amerite, hasta un máximo de dos años adicionales, según lo apruebe dicho organismo.
- 7.3. El responsable de los proyectos de remediación de pasivos ambientales mineros a cargo del Estado, calificados de alto riesgo o encargados en función de la debida tutela del interés público, puede solicitar a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros la modificación de su Plan de Cierre de Pasivos Ambientales y la actualización de su cronograma en los siguientes casos:
 - a) En caso la ejecución del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales y la implementación de las actividades de cierre no alcancen los objetivos de estabilidad física y química de los componentes mineros objeto del instrumento de gestión ambiental.
 - b) Cuando exista la necesidad de optimizar el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, entendiéndose este como la ejecución de actividades de cierre, mantenimiento y monitoreo post cierre, que beneficie y favorezca la protección ambiental o genere una mayor protección socioambiental.
 - c) Cuando se detecte una variación al nivel de riesgo del pasivo ambiental o un riesgo significativo o se identifiquen nuevos pasivos ambientales mineros o se incorporen componentes ambientales no considerados en su Plan de Cierre de Pasivos Ambientales.
 - d) Cuando no se puedan ejecutar las actividades aprobadas en el cronograma del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, a consecuencia de un caso fortuito o fuerza mayor.
 - e) Cuando se detecte un aspecto importante y/o crítico no contemplado durante la elaboración del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales.
- 7.4. El plazo de evaluación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros y las modificaciones de los proyectos de remediación a cargo del Estado, se reducirán a la mitad cuando se refieran a proyectos o actividades que se encuentran en alguno de los siguientes supuestos:

- a) Que deban ser implementados de manera urgente para atender necesidades de interés público;
 - b) Que correspondan a servicios ecosistémicos y ambientales, que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para la salud de la población y la calidad ambiental; o
 - c) Que tengan como objetivo particular reducir efectos adversos sobre el medio ambiente, o generar efectos positivos sobre el mismo.
- 7.5. La entidad de fiscalización ambiental competente puede requerir la presentación de la modificación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales, cuando verifique alguno de los supuestos contemplados en el numeral 7.3 y el responsable no haya solicitado la modificación; sin perjuicio de ordenar las medidas preventivas y mandatos de carácter particular que correspondan.

Lima, 16 de agosto del 2024



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/08/2024 09:25:11-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomi FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/08/2024 09:08:27-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomi FAU 20181748128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 18/08/2024 09:08:35-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/08/2024 10:18:46-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/08/2024 11:36:19-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/08/2024 08:47:21-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/08/2024 12:27:47-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. ANTECEDENTES Y MARCO NORMATIVO

En cuanto al marco normativo aplicable que regula la gestión y tratamiento de los Pasivos Ambientales Mineros, es de aplicación la Ley N° 28271, Ley que regula los Pasivos Ambientales de la Actividad Minera. Esta norma, define a los Pasivos Ambientales Mineros como aquellas *"instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras actualmente abandonadas o inactivas que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad"*. Del mismo modo, es importante indicar que, conforme a lo dispuesto en ese mismo cuerpo normativo, el mecanismo de tratamiento de los Pasivos Ambientales Mineros se enfoca en la remediación ambiental, salvo que sean pasibles de reaprovechamiento¹.

Asimismo, mediante el Decreto Supremo N° 059-2005-EM, el cual aprueba el Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera (en adelante, el "Reglamento de Pasivos Ambientales Mineros"), se establecen los mecanismos y tratamiento de remediación aplicables a los Pasivos Ambientales Mineros a cargo del Estado, enmarcando el ámbito de actuación del mismo.

La normativa aplicable a los Pasivos Ambientales Mineros, señalada en los párrafos anteriores, se complementa con la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que establece que los planes de descontaminación y de tratamiento de Pasivos Ambientales Mineros están dirigidos a remediar impactos ambientales originados por uno o varios proyectos de inversión o actividades, pasados o presentes.

Cabe precisar que los Pasivos Ambientales Mineros, particularmente las relaveras y bocaminas abandonadas o inactivas, presentan peligros asociados a la estabilidad física, química e hidrológica de las áreas circundantes, siendo potenciales peligros para los componentes ambientales.

Además, tenemos que entre los objetivos prioritarios de la Política Nacional del Ambiente al 2030² se ha incorporado la reducción de la contaminación del aire,

¹ De conformidad con el artículo 11 de la Ley de Pasivos Ambientales Mineros, los pasivos ambientales que formen parte del Inventario de Pasivos Ambientales y que pudieran contener valor económico podrán ser susceptibles de reaprovechamiento. El reaprovechamiento del pasivo ambiental deberá solicitarse y ejecutarse considerando medidas de manejo ambiental, mitigación, remediación y cierre, e incluyendo garantías ambientales conforme al estudio ambiental correspondiente, según lo establezca la normativa aplicable.

² chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgltclfindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2235168/Resumen%20Ejecutivo%20PNA15.09.2021%20VF.pdf.pdf

agua, y suelo, el cual tiene como indicador el porcentaje de pasivos ambientales mineros que cuentan con planes de remediación y/o cierre en implementación.

Por otra parte, el Ministerio de Energía y Minas es el organismo central y rector del sector de Energía y Minas, integrante del Poder Ejecutivo. Su misión principal es la promoción sostenible de las actividades minero-energéticas en el país, impulsando la economía nacional en un marco competitivo y preservando el medio ambiente.

Dentro de los Objetivos Estratégicos Institucionales del MINEM (en adelante, los "OEI") vinculados al objeto del presente Informe, se encuentran los siguientes relevantes:

- OEI I: *Propiciar las inversiones sostenibles y competitivas en el Sector Minero Energético;*
- OEI IV: *fomentar la remediación de los pasivos ambientales.*

Conviene indicar que MINEM es el encargado principal de la identificación y la determinación de los pasivos ambientales mineros en el territorio nacional, siendo la Dirección General de Minería la encargada de aprobar y actualizar de forma anual el Inventario de Pasivos Ambientales Mineros.

La última actualización del referido inventario se aprobó mediante Resolución Ministerial 510-2023-MINEM/DM, publicado el 19 de diciembre de 2023, mediante la cual se ha identificado e incorporado al inventario 6,128 Pasivos Ambientales Mineros³.

Es preciso agregar que mediante el Decreto Legislativo 1100 se regularon las acciones de interdicción contra la minería ilegal en el territorio nacional, con la finalidad de garantizar la salud y seguridad pública, la conservación del patrimonio natural y los ecosistemas frágiles, la recaudación tributaria y el desarrollo de actividades económicas sostenibles.

Al respecto, el artículo 11 de este Decreto Legislativo dispuso que el Estado promoverá la participación de la empresa estatal Activos Mineros S.A.C. para remediar las áreas con pasivos ambientales mineros que no cuenten con responsables identificados o remediadores voluntarios; en caso que una empresa de propiedad del Estado sea responsable en no menos de dos tercios del monto correspondiente a la remediación, o excepcionalmente en función de la debida tutela del interés público, conforme se establece en el artículo 30 del Reglamento de la Ley 28271, Ley que regula los Pasivos Ambientales de la Actividad Minera aprobado por Decreto Supremo 059-2005-EM.

³ Resolución Ministerial N° 510-2023-MINEM/DM, aprueba la actualización del Inventario de Pasivos Ambientales Mineros, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 290- 2006/DM y sus actualizaciones, conforme que forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial.

II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

La Ley 28271, Ley de Pasivos Ambientales Mineros establece, de manera general, la regulación respecto a la actividad de remediación de pasivos ambientales mineros a cargo de los generadores del pasivo ambiental minero y de los remediadores voluntarios.

En contraste, no se dispone de manera puntual, de un marco regulatorio a nivel de ley que aborde el ejercicio del Estado como titular de los proyectos de remediación ambiental. En efecto, el Estado también puede ser responsable de la ejecución de proyectos de remediación de pasivos ambientales mineros, figura que nuestro marco normativo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁴, ha denomina remediación a cargo del Estado, tal como se observa en los siguientes supuestos:

- (i) Cuando las áreas afectadas con pasivos ambientales mineros no cuenten con responsables identificados o remediadores voluntarios, siempre que hayan sido priorizados como de alto y muy alto riesgo;
- (ii) En el caso que una empresa del propio Estado resulte responsable en no menos de dos tercios del monto correspondiente a la remediación de las áreas afectadas por el pasivo ambiental minero;
- (iii) Los pasivos ambientales mineros que sean objeto de promoción de la inversión privada bajo las modalidades del Decreto Legislativo N° 674; y,
- (iv) En función de la debida tutela del interés público.

En línea de lo antes indicado, constituye una nota esencial que caracteriza la ejecución de las actividades de remediación de pasivos ambientales mineros a cargo del Estado, la relación de instrumentalidad o dependencia con la administración pública que crea al órgano encargado: Ministerio de Energía y

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 3343-2007-PA/TC, fundamento 5.- *"En su dimensión prestacional, impone a los particulares y al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Esto no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención y evidentemente de reparación o compensación de los daños producidos. Debe enfatizarse que la prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin tienen especial relevancia, ya que siempre es preferible evitar el daño (principio de prevención y principio de precaución) a tener que indemnizar prejuicios que pueden ser sumamente costosos para la sociedad. ¡Y es que, de lo contrario, abusar del principio contaminador-pagador, podría terminar por patrimonializar relaciones y valores tan caros para el Derecho Constitucional! En este sentido, si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un ambiente sano, estos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible"*

Minas (órgano encargante) y Activos Mineros S.A.C. (órgano encargado).

En atención a lo señalado, resulta pertinente un marco regulatorio a nivel de ley, que pueda optimizar el procedimiento de evaluación, modificación, ejecución y atribución de responsabilidades de los Planes de Cierre de Pasivos Ambientales para promover los proyectos de remediación ambiental a cargo del Estado, y fortalecer la función que cumple el Estado en su dimensión prestacional referida a la recuperación del ecosistema y la remediación de áreas impactadas por pasivos ambientales de la actividad minera.

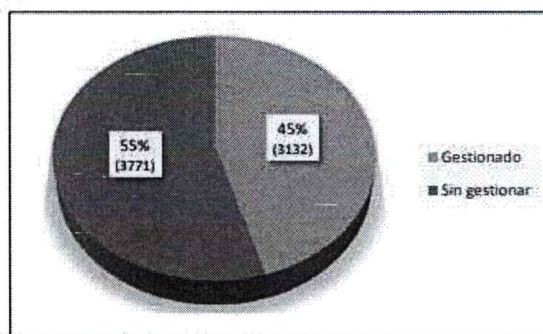
Para ello, además de adecuar la definición del artículo 5, sobre Atribución de Responsabilidades, se propone modificar el artículo 7, distinguiendo los supuestos bajo los cuales resulta posible modificar el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales de los proyectos de remediación a cargo del Estado, así como actualizar su cronograma de ejecución

II.1 Análisis de la situación fáctica que se pretende modificar

II.1.1. Responsabilidad del Estado en la ejecución de los proyectos de remediación de pasivos ambientales mineros

La participación del Estado en la gestión de las actividades de remediación de los Pasivos Ambientales Mineros (PAM), según la información de la autoridad encargante de los proyectos de remediación de pasivos ambientales mineros (MINEM) para el año 2022, es que el 45% de tales proyectos se encuentran gestionados, con alguna acción orientada a su remediación. Por otra parte, se indica que en el 55% de los PAM identificados no ha realizado alguna gestión para su remediación lo cual consta en el siguiente gráfico.⁵

Gráfico n° 3. Número y % de PAM con alguna intervención para su remediación, a nivel nacional, al año 2022.



Fuente: Memoria de Gestión del Minem, 2022.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁵ Memoria de Gestión del Minem, 2022,
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4532160/Memoria%20de%20Gesti%C3%B3n%20MINE%202022%20.pdf?v=1683651907> p.137

La situación al año 2022, resultaba que al tener 3,132 PAM que vienen siendo gestionados, el 60% (1,872) se encuentra a cargo del Estado (a través de la Dirección General de Minería del Minem, a través de la empresa Activos Mineros S.A.C. (en adelante, AMSAC) y el 40% (1,260) se encuentra a cargo del sector privado, conforme al siguiente detalle⁶:

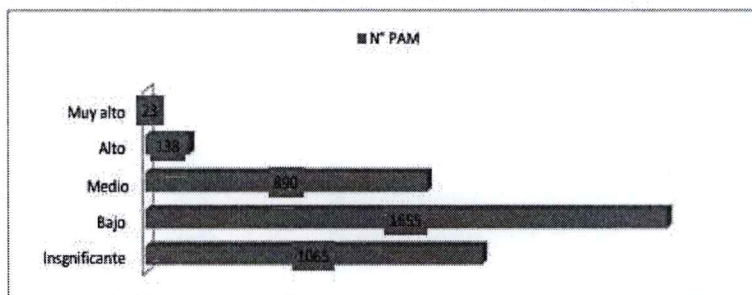
Cuadro n° 1. Responsables de PAM con alguna intervención para su remediación, a nivel nacional, al año 2022.

Situación	Sector Responsable	N° PAM	Descripción	N° PAM
PAM con alguna intervención para su remediación	Intervención estatal	1 872	A cargo de la DGM	782
			Encargados a AMSAC por el MINEM	1 088
			A cargo de AMSAC en virtud del D.S. N° 058-2006-EM	2
	Intervención privada	1 260	A cargo de empresas privadas	1 152
			Otorgados en reaprovechamiento	108
	Total	3 132	Total	3 132

Fuente: Memoria de Gestión del Minem, 2022
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Ahora bien, en relación los 3,771 PAM que se encuentran sin gestionar, el Minem señala⁷ que, en atención al nivel de riesgo que representan de acuerdo a la metodología y evaluación cualitativa de riesgo de PAM, 23 PAM presentan muy alto riesgo y 138 PAM alto riesgo, mientras que 890 PAM presentan riesgo medio, 1655 PAM presentan riesgo bajo y 1065 PAM riesgo insignificante, conforme se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico n° 4. Nivel de riesgo de los PAM no gestionados, a nivel nacional, al año 2022.



Fuente: Memoria de Gestión del Minem, 2022
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁶ Ibidem.

⁷ Memoria de Gestión del Minem, 2022.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4532160/Memoria%20de%20Gesti%C3%B3n%20MINE%202022%20.pdf?v=1683651907> p.137 y 138.

II.1.2. Pasivos ambientales de alto riesgo a cargo del estado a través de AMSAC

De conformidad con el artículo 20° del Reglamento de la Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera⁸, el Estado únicamente asume la tarea de remediación de las áreas con pasivos ambientales mineros que no cuenten con responsable generador identificado o remediadores voluntarios. Asimismo, el Estado podrá remediar las áreas con pasivos ambientales mineros en caso:

- (i) Cuando las áreas afectadas con pasivos ambientales mineros no cuenten con responsables identificados o remediadores voluntarios, siempre que hayan sido priorizados como de alto y muy alto riesgo;
- (ii) En el caso que una empresa del propio Estado resulte responsable en no menos de dos tercios del monto correspondiente a la remediación de las áreas afectadas por el pasivo ambiental minero;
- (iii) Los pasivos ambientales mineros que sean objeto de promoción de la inversión privada bajo las modalidades del Decreto Legislativo N° 674; y,
- (iv) En función de la debida tutela del interés público.

De acuerdo con lo anterior y, según se observa en el punto 2.2.1 precedente, de acuerdo a la información difundida en la Memoria de Gestión del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), del total de PAM gestionados por el Estado durante el año 2022, Activos Mineros S.A.C. tiene a su cargo casi exclusivamente proyectos de remediación de pasivos ambientales para garantizar la tutela del interés público:

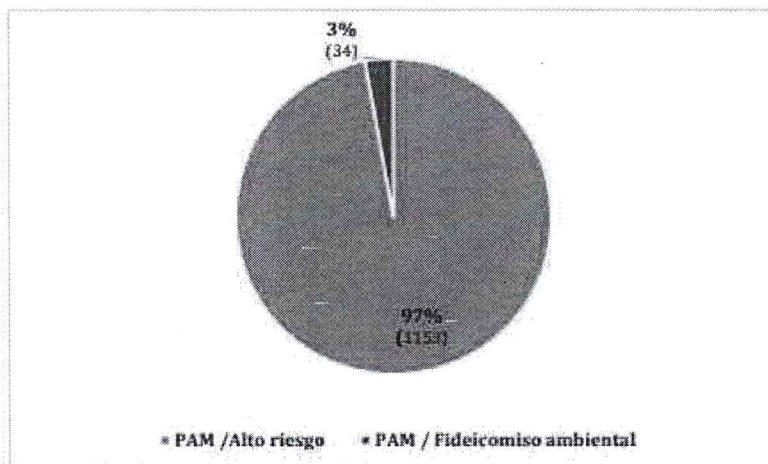
- 1187 PAM por encargo del Ministerio de Energía y Minas (calificados de alto riesgo o por la debida tutela del interés público) y
- 2 en virtud a pasivos ambientales generados por el Estado, como consecuencia de la actividad minera realizada por el Estado por su empresa Centromin Perú, previamente a la transferencia de todos sus activos el año 1997.

En efecto, de la revisión de la Memoria Anual 2022 de AMSAC⁹, Activos Mineros S.A.C. reportó que al 2022 se encuentra a cargo de 54 proyectos de remediación que involucran a un total de 1 187 PAM, de los cuales 1 153 corresponden a PAM de alto riesgo agrupados 51 proyectos, mientras que los 34 PAM restantes corresponden a fideicomisos ambientales, en 3 proyectos; conforme se grafica a continuación:

⁸ 4 Aprobado mediante el Decreto Supremo n.° 059-2005-EM, publicado el 9 de diciembre de 2005.

⁹ Memoria Anual AMSAC (2023), el cual contiene información respecto al desarrollo de actividades de AMSAC durante el año 2022. Disponible. <https://www.AMSAC.pe/wp-content/uploads/2023/04/Memoria-Anual-2022-AMSAC.pdf>

Gráfico n° 5. Número y % de PAM a cargo de AMSAC, según fuente de financiamiento, al año 2022.

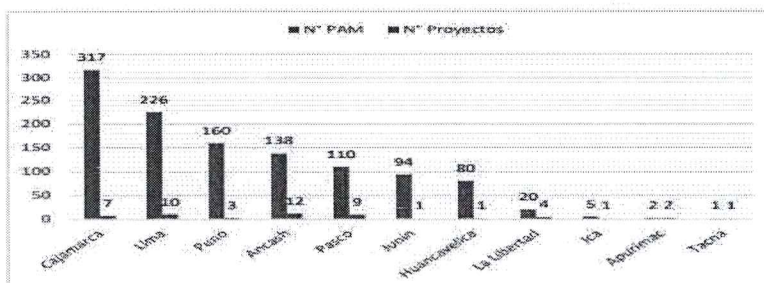


Fuente: Memoria de Gestión de AMSAC, 2022.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, de la revisión de la Memoria Anual 2022 de Activos Mineros S.A.C., se advirtió que las regiones de Cajamarca (317 PAM), Lima (226), Puno (160), Ancash (138) y Pasco (110), concentran la mayor cantidad de PAM de alto riesgo a cargo de AMSAC, de acuerdo al siguiente detalle:

Gráfico n° 6. PAM de alto riesgo a cargo de AMSAC, según región, al año 2022.



Fuente: Memoria Anual 2022 de AMSAC
Elaboración propia

Cabe indicar que durante el año 2023, el MINEM realizó transferencias a Activos Mineros S.A.C. por S/ 159 millones para el cierre de 775 pasivos mineros en las regiones de Cajamarca, Ancash, Lima, Pasco, Junín, Puno, Ica, Huancavelica, Apurímac, La Libertad y Tacna¹⁰.

Además, el Ministerio de Energía y Minas (Minem) informó que el presente año 2024, seguirá la ejecución de los proyectos de remediación con la

¹⁰ Más de S/ 199 millones se destinará para la remediación de pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos, DIPROMIN, Diario Digital de Minería y Energía.
<https://www.dipromin.com/noticias/mineria/mas-de-s-119-millones-se-destinara-para-la-remediacion-de-pasivos-ambientales-mineros-y-de-hidrocarburos/>

ejecución de proyectos de remediación de pasivos ambientales de las actividades mineras e hidrocarburos, por un monto superior a los S/ 119 millones en varias regiones del país. De acuerdo con los pliegos presupuestales 2024, el MINEM transferirá recursos a favor de la empresa estatal Activos Mineros para ejecutar acciones de remediación ambiental en el subsector minería por un monto de S/ 80 millones que priorizará 13 pasivos.

Entre los proyectos para su remediación figuran: Aladino VI (S/ 1.3 millones), Azulmina 1 y 2 (S/ 1 millón), Caudalosa 1 (S/ 790,000), Caridad (S/ 2.2 millones), San Antonio de Esquilache (S/ 2.7 millones), Acobamba – Colqui (S/ 200,000), Pushaquilca (S/ 2.5 millones), Los Negros (S/ 1.5 millones), Carhuacayán (S/ 29 millones), Santa Rosa 2 (S/ 38.5 millones), Chugur (S/ 50,000), Venturosa (S/ 50 millones) y Pacococha (S/ 50 millones)¹¹.

Cabe destacar que el Perú es reconocido por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) como el único país que provee presupuestos específicos para la remediación de los pasivos ambientales mineros, lo que pone en relieve la prioridad que otorga el Estado a esta materia¹².

II.1.3. Impacto de la responsabilidad administrativa en la gestión y ejecución de los proyectos de remediación a cargo del Estado, y encargados a la empresa estatal Activos Mineros S.A.C., como consecuencia de las labores de fiscalización por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Según la plataforma del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, en relación a los infractores ambientales del subsector Minería, la empresa estatal Activos Mineros S.A.C. - cuya actividad principal según su objeto social se refiere a ejecutar la remediación de pasivos ambientales mineros inventariados y calificados como de alto riesgo para la salud y seguridad humana y para el medio ambiente - se encuentra con procesos administrativos sancionadores que podría representar para la empresa una cuenta por pagar ascendente a 9,360.96 UIT equivalente a S/ 48,208,944 (Cuarenta Ocho Mil Doscientos ocho y 944/100 soles).

Resumen						
activos						
RUC	Administrado	Subsector	Cantidad de infracciones	Monto total sancionado (UIT)	Resumen del Administrado	Detalle
20103030791	ACTIVOS MINEROS S.A.C.	Minería	142	9,360.96		Ir a expediente

¹¹ Minem inyecta S/119 millones para remediar pasivos ambientales, Editorial Gestión, 09 de febrero de 2024. <https://gestion.pe/economia/minem-transferira-119-millones-de-soles-a-activos-mineros-para-remediar-pasivos-ambientales-ministerio-de-energia-y-minas-noticia/>

¹² Más de S/119 millones a remediación de pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos, Editorial Andina, 08 de febrero de 2024. <https://andina.pe/agencia/noticia-mas-s-119-millones-a-remediaci-on-pasivos-ambientales-mineros-y-hidrocarburos-973635.aspx>

a) **Riesgos por falta de sostenibilidad socioeconómica: Causal de disolución por pérdida superiores 1/3 parte del patrimonio neto**

Activos Mineros S.A.C., es una sociedad anónima cerrada a la cual también le resulta aplicable la normativa que regula las sociedades anónimas, es decir, se encuentra bajo el marco de la Ley General de Sociedades.

En ese sentido, es importante tener en cuenta que esta empresa estaría frente a una posible cuenta por pagar considerable, al verse expuesta a contingencias que podrían ascender a más de cuarenta millones de soles, razón por la cual tendría un riesgo latente de incurrir en una pérdida de su capital y con arreglo a ello en la causal de disolución, regulada por el inciso 4 del artículo 407° de la Ley General de Sociedades, la cual señala que *" 4. Pérdidas que reduzcan el patrimonio neto a cantidad inferior a la tercera parte del capital pago, salvo que sean resarcidas o que el capital pagado sea aumentado o reducido en cuantía suficiente"*¹³.

De lo anterior, se observa un riesgo de sostenibilidad económico financiera, en caso de presentarse una pérdida en el capital que sea superior a la tercera parte del capital social pagado, sin perjuicio de ello dicha causal no opera si se reintegra o reduce el capital en monto tal que el patrimonio neto no supere el tercio de aquel. Es así que en caso se presentarse una situación donde AMSAC incurriera en una posible causal de disolución se deberá recurrir a uno de dichos supuestos.

b) **Riesgo social que afectaría a la inversión en la actividad minera: Incumplimiento de los compromisos ambientales y sociales**

¹³ Ley N°26887, Ley General de Sociedades.

Artículo 407.- Causas de disolución

La sociedad se disuelve por las siguientes causas:

1. Vencimiento del plazo de duración, que opera de pleno derecho, salvo si previamente se aprueba e inscribe la prórroga en el Registro;
2. Conclusión de su objeto, no realización de su objeto durante un período prolongado o imposibilidad manifiesta de realizarlo;
3. Continuada inactividad de la junta general;
4. Pérdidas que reduzcan el patrimonio neto a cantidad inferior a la tercera parte del capital pagado, salvo que sean resarcidas o que el capital pagado sea aumentado o reducido en cuantía suficiente;
5. Acuerdo de la junta de acreedores, adoptado de conformidad con la ley de la materia, o quiebra;
6. Falta de pluralidad de socios, si en el término de seis meses dicha pluralidad no es reconstituida;
7. Resolución adoptada por la Corte Suprema, conforme al artículo 410;
8. Acuerdo de la junta general, sin mediar causa legal o estatutaria; y,
9. Cualquier otra causa establecida en la ley o prevista en el pacto social, en el estatuto o en convenio de los socios registrado ante la sociedad.

contenidos en los Planes de Cierre de Pasivos Ambientales a cargo del Estado.

Desde el año 2006, Activos Mineros S.A.C. viene asumiendo por encargo del Estado (MINEM), con los recursos aportados para el financiamiento de los proyectos en el fideicomiso ambiental y el fideicomiso de pasivos ambientales de alto riesgo; la ejecución de actividades correspondientes a los servicios de mitigación, remediación y otros relacionados con los proyectos de remediación de pasivos ambientales a cargo del Estado.

En este orden de ideas, de producirse la ejecución forzada de las sanciones aplicadas por el organismo fiscalizador (OEFA), ello implicaría la reducción de los recursos económicos necesarios para la sostenibilidad financiera del encargo especial (ejecución de proyectos de remediación de pasivos ambientales mineros), lo que conllevaría al incumplimiento de los compromisos ambientales y sociales contenidos en el Plan de Cierre.

Con arreglo a ello se generaría una situación social adversa para las actividades mineras, a consecuencia de un incumplimiento del Estado referido a su deber prestacional de garantizar lo dispuesto por el numeral 2.22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú que reconoce que toda persona posee el derecho fundamental de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Dicha disposición implica que el Estado debe adoptar acciones necesarias para garantizar el efectivo ejercicio de dicho derecho.

Adicionalmente, cabe precisar que la Directiva Corporativa de Gestión Empresarial, que tiene por finalidad *"establecer normas que orienten la gestión empresarial de las Empresas bajo el ámbito de FONAFE, con la finalidad de garantizar su sostenibilidad, con eficiencia y rentabilidad empresarial"*; precisa en su numeral 6.2 que la gestión presupuestaria de las empresas del Estado es dirigida por FONAFE –en su calidad de ente rector de la actividad empresarial del Estado- y está orientada a "la optimización de los recursos financieros y a garantizar los objetivos operativos y estratégicos de las Empresas."

Cabe mencionar que, de conformidad con el artículo 60° de la Constitución Política de 1993, al participar el Estado directamente en la economía realizando actividad empresarial, lo hace como medida subsidiaria o supletoria de la actividad económica que desarrollan los particulares, y siempre que se cumplan las condiciones específicas previstas para ello, como son habilitan mediante ley expresa y justificación de la intervención en razones de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

Asimismo, en el tercer párrafo del artículo 60 de la constitución que exige que la actividad empresarial pública y privada tengan el mismo tratamiento legal, mas aun cuando en el artículo 61 de la Constitución Política garantiza que esta institución es un modelo esencial de la Economía Social de Mercado.

Por tanto, para el caso de AMSAC, al ser una empresa de derecho privado del Estado, la cual actualmente se encuentra bajo el ámbito de FONAFE, por lo que resulta aplicable las disposiciones normativas del Decreto Legislativo N° 1031 y su respectivo Reglamento, así como las demás disposiciones emitidas por dicho fondo para regular la actividad empresas de las empresas que se encuentren bajo su dirección.

Por lo anterior expuesto, se puede concluir del referido análisis que Activos Mineros S.A.C., es la empresa estatal que recibe encargos especiales del Ministerio de Energía y Minas (autoridad encargante) a efectos de ejecutar los proyectos de remediación de pasivos ambientales mineros. En tal sentido, su rol es exclusivamente remediador, por lo que no debe tener el mismo tratamiento en cuanto a la atribución de responsabilidades, que las empresas privadas que realizan actividad minera, o con aquellos remediadores voluntarios que van a ejecutar alguna actividad de reutilización y/o reaprovechamiento de pasivos ambientales.

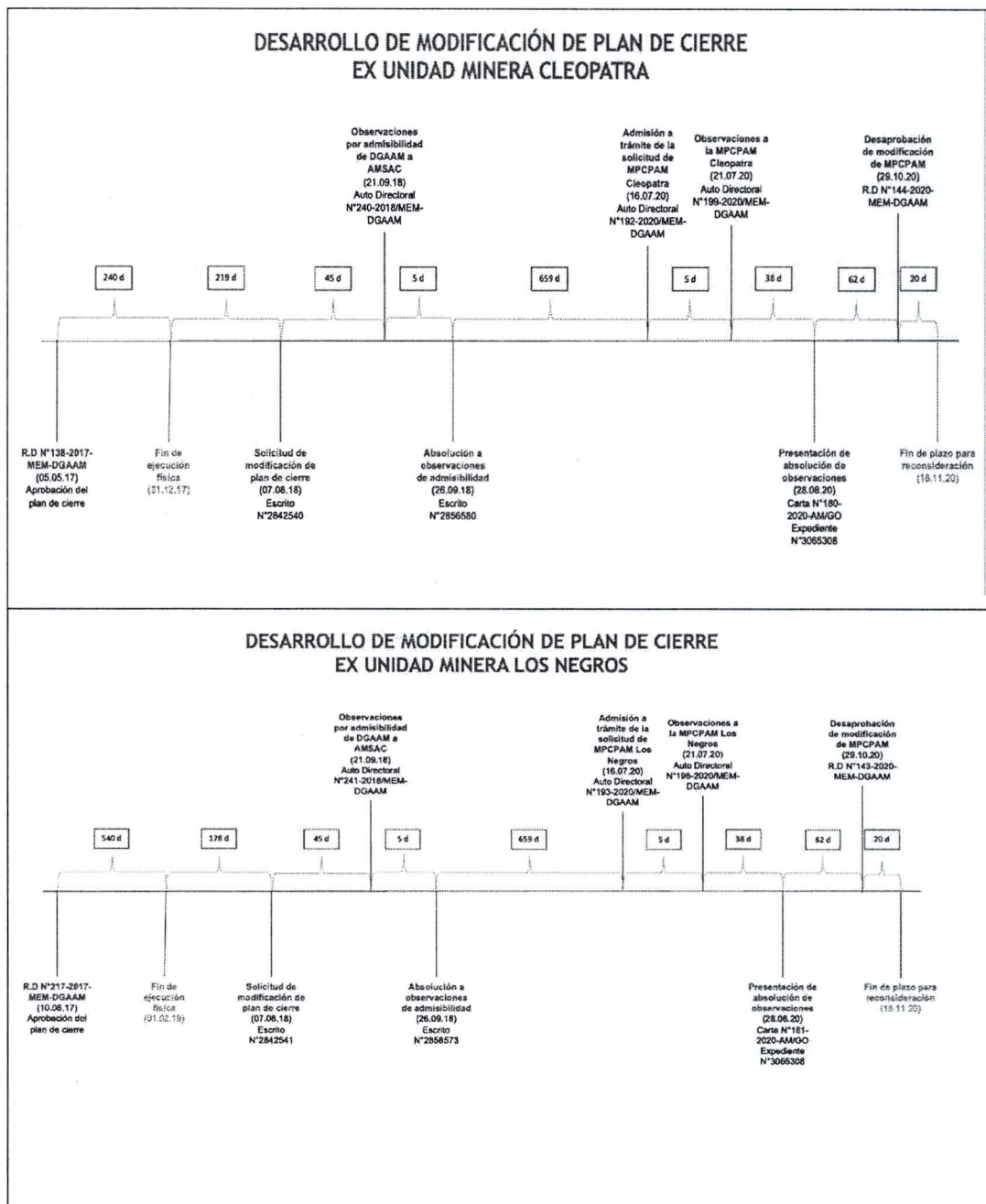
II.1.4. Evaluación y modificación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros a cargo del Estado y actualización de su cronograma de ejecución

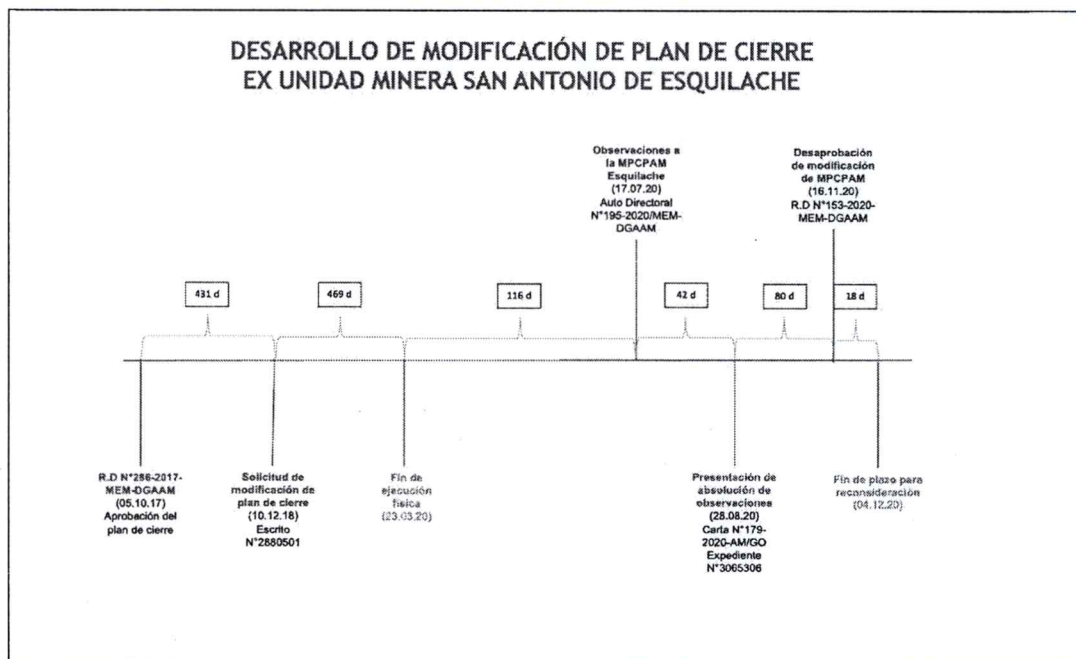
Demoras en la evaluación: Este Proyecto reconoce el aumento significativo de los encargos realizados a la empresa estatal Activos Mineros S.A.C. para asumir proyectos de remediación de pasivos ambientales mineros, por lo que se requiere del instrumento de gestión ambiental (Plan de Cierre de Pasivos Ambientales) para ejecutar dichos proyectos o actividades (o su modificación).

En la práctica se vienen dando una serie de demoras en la evaluación ambiental, por las observaciones realizadas por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros u otras entidades opinantes, lo que conlleva:

- Para el caso de nuevos Planes de Cierre: la demora de la ejecución de proyectos de remediación que son urgentes por el deber prestacional del Estado a que se alude en la Constitución Política del Perú. Por ejemplo, la aprobación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros de la ex unidad minera Santa Rosa 2 que demoró más de 270 días hábiles en aprobarse.
- Para el caso de la modificación de Planes de Cierre: además de la demora de la ejecución de las actividades y medidas de remediación, la falta de predictibilidad de los plazos por parte de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros puede significar la pérdida del cronograma de ejecución, lo que acarrea el riesgo de imposibilitar por falta de instrumento ambiental vigente, la ejecución de medidas urgentes para evitar riesgos para la salud humana y el medio ambiente. Por ejemplo, tenemos los casos de las ex unidades mineras Cleopatra, Los Negros y Esquilache, encargadas a AMSAC, y en cuyo caso durante la evaluación de la modificación presentada se perdió la vigencia del Plan de Cierre. A continuación se observan cada uno de los tres casos (línea de tiempo de proyectos) desde la presentación de

la modificación del Plan de Cierre hasta la aprobación/desaprobación, y de qué forma esto afectaría la vigencia del Plan de Cierre:





III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, consagra el derecho que tiene toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado en el desarrollo de su vida; lo cual implica el deber del Estado de adoptar las acciones para garantizar su conservación y prevenir los impactos negativos significativos que afecten el efectivo ejercicio del derecho.

Al respecto, el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado es un derecho fundamental sustancial para la subsistencia de la sociedad, en tanto el ser humano y su organización social no podrían desarrollarse ni mantenerse sin el ambiente que lo sostiene y donde se desenvuelve.

De esta manera, el contenido de dicho derecho fundamental tiene dos esferas: (i) el derecho a gozar de ese ambiente equilibrado y adecuado; y, (ii) el derecho a que ese ambiente se preserve. De acuerdo con el desarrollo realizado por el Tribunal Constitucional, la primera manifestación supone el goce de un ambiente en el que sus elementos se desarrollen e interactúan de manera armónica y que, si existe intervención del hombre, no debe suponer una alteración sustantiva de esta interrelación, pues no se trata del disfrute de cualquier entorno, sino del adecuado para el desarrollo de la persona. En cuanto a la segunda manifestación, esta establece obligaciones ineludibles a los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute, la cual alcanza también

a los particulares cuyas actividades han incidido de alguna manera en la alteración al ambiente.

De otro lado, el artículo 3 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece que el Estado tiene el rol de diseñar y aplicar las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones necesarias para garantizar el efectivo ejercicio y cumplimiento de los derechos, obligaciones y responsabilidades de carácter ambiental, realizando esta función a través de sus órganos y entidades correspondientes.

En la misma línea, el artículo 17 de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, establece que las autoridades sectoriales ejercen sus funciones ambientales sobre la base de sus leyes correspondiente, de conformidad con la Política Ambiental Nacional y las políticas sectoriales, en el marco de los principios de la gestión ambiental contenidos en el artículo 5 de dicha Ley.

Por lo antes expuestos, este proyecto de ley pone atención al problema de política pública referido a priorizar las actividades de remediación de los pasivos ambientales mineros, a través de la mejora regulatoria consistente en establecer a nivel de ley, lo siguiente:

- **Atribución de responsabilidad diferenciada para las actividades de remediación a cargo del Estado con respecto a otros remediadores (titulares generadores y responsables voluntarios)**, toda vez que el Estado busca la recuperación de ecosistemas y recuperar la diversidad biológica, mejorando la conservación, puesta en valor y el aprovechamiento de los servicios que brindan las especies y los componentes ambientales, de conformidad con lo establecido en el artículo el numeral 2.22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú que reconoce que toda persona posee el derecho fundamental de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.
- **Procedimiento de Evaluación y Modificación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales diferenciado para las actividades de remediación a cargo del Estado con respecto a otros remediadores (titulares generadores y responsables voluntarios)**. Cabe indicar que la Ley vigente no contempla aspectos relacionados a plazos de evaluación diferenciado para la remediación a cargo del Estado, a pesar de tratarse de un problema de interés público; y tampoco se han regulado distintos supuestos para la modificación del Plan de Cierre y actualización del cronograma, que sea distinto a los plazos de ejecución física (tres años) del régimen general, considerando que el Estado interviene en situaciones de urgencia (alto y muy alto riesgo) con lo que se posibilitaría la ejecución de medidas de mitigación y remediación en áreas impactadas con pasivos ambientales mineros.

En línea con lo enunciado, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA), dispone que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y 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.

De acuerdo a ello, el derecho al goce de un ambiente equilibrado a través de la gestión, intervención y remediación de pasivos ambientales mineros a cargo del Estado, implica el cumplimiento del deber de contribuir con la protección del ambiente y sus componentes, lo que permite asegurar la salud de las personas, la conservación de la diversidad biológica, así como el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Al respecto, el Estado, a través de sus entidades con competencia ambiental y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable y los otros derechos conexos. De acuerdo a ello, las entidades del Estado deben emitir regulación y adoptar acciones que busquen asegurar la prevención, control y recuperación del ambiente, así como de sus componentes.

Una de las acciones implementadas por el Estado en atención al mencionado mandato constitucional fue asumir la remediación de pasivos ambientales a cargo del Estado, así como el sistema de gestión de pasivos ambientales (identificación, determinación de responsabilidad, ejecución) que busca asegurar el cumplimiento de las obligaciones prestacionales a su cargo.

En consecuencia, la iniciativa legislativa no contraviene ninguna disposición legal de nuestro ordenamiento jurídico, por el contrario la presente iniciativa legislativa, siendo una ley declarativa, busca dictar medidas para promover la masificación del gas natural en la región de Cajamarca, con el fin promover la transición hacia una matriz energética más sostenible y respetuosa con el medio ambiente.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Costo:

La presente propuesta legislativa, no genera costo adicional al erario nacional, debido a que se busca optimizar la ejecución de los proyectos de remediación ambiental a cargo del Estado, en función de la debida tutela del interés público.

Beneficios:

Los beneficios que se obtendrán a la aprobación de este proyecto de ley se encuentran vinculados con el impacto que genera a nivel económico, social y ambiental, en las áreas de influencia de los proyectos de remediación ambiental de pasivos ambientales mineros, de acuerdo a lo siguiente:

a) Impacto económico:

La optimización y mejora de los proyectos de remediación de pasivos ambientales a cargo del Estado, promete ser un catalizador para el crecimiento de la inversión minera en exploración y el desarrollo de proyectos en las zonas de influencia de los proyectos de remediación ambiental, lo que genera empleo directo e indirecto en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura necesaria para una Unidad de Producción Minera, a la vez que atrae inversiones nacionales e internacionales para el desarrollo regional.

b) Impacto Social:

Una mejor ejecución de proyectos de remediación de pasivos ambientales mineros reducirá la incidencia de contaminación ambiental por metales pesados y reducirá el riesgo de contaminación de las zonas de influencia. En ese sentido, se mejora significativamente la calidad de vida mediante el acceso a servicios ecosistémicos y componentes ambientales sin riesgo de exposición a sustancias peligrosas, lo cual se espera reduzca las enfermedades relacionadas con metales pesados.

c) Impacto Ambiental:

La propuesta permitirá garantizar la observancia de plazos reducidos para la aprobación de los Plnes de Cierre y la modificación a los mismos, cuando se trate de proyectos de remediación de pasivos ambientales a cargo del Estado. Además, se establecen criterios técnicos ambientales durante la evaluación de un proyecto, así como durante su calificación, aportando así certezas y previsibilidad del proceso, y mejorando la eficiencia en los plazos de tramitación de estos. Finalmente, esta propuesta introduce mejoras en la ejecución de los proyectos ambientales del Estado y la descontaminación ambiental, financiando la limpieza de lugares contaminados y estabilizando los componentes mineros identificados como PAM para garantizar su seguridad y resiliencia frente a los efectos del cambio climático.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Mediante Resolución Legislativa 002-2023-2024-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023-2024, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de octubre de 2023.

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las siguientes políticas del Estado:

Política 8: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.

Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

Política 17: Afirmación de la economía social de mercado.

Política 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental.

Política 34: Ordenamiento y gestión territorial.