



KAROL PAREDES FONSECA
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**PROYECTO DE LEY QUE PROHÍBE EL USO,
COMERCIALIZACIÓN Y TRÁFICO ILÍCITO DE
MERCURIO EN LA MINERÍA, PROMOVRIENDO LA
TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS**

La Congresista de la República que suscribe, **KAROL IVETT PAREDES FONSECA**, integrante del Grupo Parlamentario "Avanza País", al amparo de lo dispuesto en los artículos 102 y 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE PROHÍBE EL USO, COMERCIALIZACIÓN Y TRÁFICO ILÍCITO DE
MERCURIO EN LA MINERÍA, PROMOVRIENDO LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS
LIMPIAS**

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto prohibir el uso, comercialización y tráfico ilícito de mercurio en todas las fases de la actividad minera en el territorio nacional, para proteger la salud humana, los ecosistemas y las fuentes hídricas, en concordancia con los compromisos asumidos por el Estado peruano en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene como finalidad:

- Prevenir la contaminación por mercurio, mitigar los impactos de la contaminación existentes en la salud de la población y corregir progresivamente los pasivos ambientales generados por su uso, especialmente de las comunidades mineras de las zonas afectadas.
- Fortalecer la lucha multisectorial contra el tráfico ilícito de mercurio en la minería ilegal.
- Crear las condiciones e incentivos necesarios para una transición efectiva de la minería artesanal y en pequeña escala (MAPE) hacia el uso de tecnologías limpias y procesos de formalización sostenibles.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente ley son de cumplimiento obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que desarrollan, participan o se vinculan a la actividad minera en cualquiera de sus escalas o modalidades en el territorio nacional.

TÍTULO II DE LA PROHIBICIÓN Y EL CONTROL DEL MERCURIO

Artículo 4. Prohibición del uso de mercurio en la actividad minera

- 4.1. Se prohíbe el uso de mercurio en las actividades de explotación, beneficio, procesamiento, concentración y refinación de minerales metálicos, en todas las escalas de la minería.
- 4.2. El incumplimiento de esta prohibición, una vez vencido el plazo de adecuación establecido en la presente ley, constituye infracción administrativa muy grave, sujeta a las sanciones de decomiso del mineral y del mercurio, y la cancelación de la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondan.

Artículo 5. Plan Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Mercurio

- 5.1. La Comisión Multisectorial de naturaleza permanente creada por el Decreto Supremo N° 143-2023-PCM, en adición a sus funciones, tiene a su cargo proponer, dirigir y supervisar la ejecución de un "Plan Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Mercurio y otros Insumos Químicos Fiscalizados destinados a la minería ilegal".
- 5.2. Para los fines de la presente ley, se dispone la incorporación como miembro pleno de la referida Comisión Multisectorial al Ministro/a de Salud.
- 5.3. Los ministerios que conforman la Comisión Multisectorial aseguran la participación activa y obligatoria de sus organismos públicos adscritos con competencias técnicas y operativas en la materia, incluyendo, pero no limitándose a:
 - a) Por parte del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego: la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).
 - b) Por parte del Ministerio del Ambiente: el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
 - c) Por parte del Ministerio del Interior: la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC).
- 5.4. Asimismo, la Comisión convoca, en calidad de participantes permanentes para la elaboración y ejecución del Plan, a un representante del Ministerio Público, a través de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA), y a un representante de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú).
- 5.5. El Plan Nacional se presenta al Consejo de Ministros para su aprobación mediante decreto supremo en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley. Dicho plan incluye

metas medibles y mecanismos de articulación operativa para el control fronterizo, el transporte y la comercialización de mercurio.

TÍTULO III

PROMOCIÓN DE LA MINERÍA SIN MERCURIO Y REMEDIACIÓN

Artículo 6. Creación del Programa de Transición a Minería Limpia (PROMINLIM)

Se crea el Programa de Transición a Minería Limpia (PROMINLIM) bajo la rectoría del Ministerio de Energía y Minas (MINEM). El programa tiene por objeto proveer asistencia técnica y capacitación para los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) que desarrollen su actividad en zonas no prohibidas para la minería, que implementen tecnologías limpias y libres de mercurio. La implementación de este programa se realiza en estrecha coordinación con el Ministerio del Ambiente (MINAM) y los Gobiernos Regionales.

Artículo 7. Fondo para la Transición a Minería Limpia (FONDOMIL) y sus Mecanismos

- 7.1. Se crea el Fondo para la Transición a Minería Limpia (FONDOMIL), destinado a financiar y/o garantizar, en condiciones preferentes, el acceso a crédito para los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) que implementen tecnologías limpias, libres de mercurio, en el marco del PROMINLIM.
- 7.2. El FONDOMIL se constituye con los recursos que le asigna el Tesoro Público en las leyes anuales de presupuesto, los provenientes de la cooperación internacional, y otras fuentes que se establezcan en el reglamento. El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Energía y Minas, determina el monto inicial y las asignaciones anuales para el Fondo.
- 7.3. La implementación del FONDOMIL puede realizarse a través de las siguientes modalidades, de forma individual o complementaria:
 - a) **Mecanismo de Garantías para Créditos:** Se promueve el otorgamiento de garantías del Estado para respaldar los créditos para la reconversión tecnológica que sean otorgados por las empresas del sistema financiero. La administración de este mecanismo se encarga a la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).
 - b) **Mecanismo de Crédito Directo:** Colocación de créditos directos, en condiciones preferentes, a través de una línea de crédito especializada. El Poder Ejecutivo puede encargar la administración y operación de esta línea de crédito a una entidad financiera pública o de fomento que este designe.

- 7.4. El reglamento de la presente ley establece los requisitos, las condiciones crediticias, los plazos, los montos y los mecanismos de supervisión para la operación de cada una de las modalidades del Fondo.

Artículo 8. Fortalecimiento de la marca de certificación "Oro Formal, Oro Peruano" y promoción del oro sin mercurio

- 8.1. En el marco de lo establecido por el artículo 22 del Decreto Legislativo 1336, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), fortalece y operativiza la marca de certificación "Oro Formal, Oro Peruano".
- 8.2. Para los efectos de la presente ley, dicha marca de certificación debe incorporar, como criterio indispensable para su otorgamiento, la acreditación de una producción realizada con tecnologías limpias y libres de mercurio.
- 8.3. El MINEM, en coordinación con el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), a través de PROMPERÚ, diseña e implementa una estrategia para posicionar la marca "Oro Formal, Oro Peruano" en mercados nacionales e internacionales, vinculándola a estándares de sostenibilidad y producción responsable, como la certificación u otras de similar naturaleza, a fin de generar un mayor valor para el oro producido bajo estas condiciones.

Artículo 9. Fortalecimiento de la atención integral de salud por exposición al mercurio

Se promueve el fortalecimiento de la "Estrategia Sanitaria Nacional de Atención a Personas Afectadas por Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Químicas", aprobada por Resolución Ministerial N° 425-2008/MINSA, y de los "Lineamientos de Política Sectorial para la Atención Integral de la Salud de las Personas Expuestas a Metales Pesados, Metaloides y Otras Sustancias Químicas", aprobados por Resolución Ministerial N° 979-2018/MINSA, encargando al Ministerio de Salud (MINSA), en su calidad de ente rector, que en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, actualice y priorice un "Plan Nacional de Atención Integral de Salud por Exposición a Mercurio", que incluye componentes de vigilancia epidemiológica, prevención, atención médica especializada y recuperación de la salud, con especial énfasis en las poblaciones de comunidades mineras de las zonas afectadas.

Artículo 10. Gestión de existencias y Remediación de Pasivos Ambientales con Mercurio

- 10.1. El reglamento de la presente ley establece el procedimiento para la declaración, recojo, almacenamiento centralizado y disposición final segura de las existencias de mercurio en posesión de personas naturales o jurídicas a la entrada en vigor de la ley.
- 10.2. El Ministerio del Ambiente (MINAM) actualiza y prioriza el inventario de pasivos ambientales mineros con presencia de mercurio y, en coordinación con el MINEM, elabora un plan para su progresiva remediación.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Hoja de Ruta Nacional para una Minería sin Mercurio y plazo de adecuación

1. Se establece un plazo de adecuación improrrogable de cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, para el cese total y definitivo del uso de mercurio en todas las fases de la actividad minera en el territorio nacional.
2. Para el cumplimiento de dicho plazo, el Poder Ejecutivo, a través del reglamento de la presente ley, aprueba la "Hoja de Ruta Nacional para una Minería sin Mercurio". Dicha Hoja de Ruta contiene como mínimo:
 - a) Un cronograma de implementación progresivo con metas anuales de cumplimiento obligatorio para la reducción del uso de mercurio, la formalización de mineros y la implementación de tecnologías limpias.
 - b) El detalle de los incentivos y los mecanismos de asistencia técnica y financiera que se implementarán a través del Programa de Transición a Minería Limpia (PROMINLIM) y del Fondo para la Transición a Minería Limpia (FONDOMIL).
 - c) Los indicadores de desempeño que permitan medir el avance en el cumplimiento de las metas anuales.
 - d) Estrategias diferenciadas por escala de minería y por las particularidades de cada región, con especial énfasis en las zonas de mayor vulnerabilidad social y ambiental.

SEGUNDA. Informe Anual al Congreso de la República

El Presidente de la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente creada por el Decreto Supremo N° 143-2023-PCM presenta anualmente ante las Comisiones de Energía y Minas y de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, un informe sobre los avances en la implementación de la presente ley. Dicho informe se publica de manera obligatoria en el portal de transparencia de la Presidencia del Consejo de Ministros.

TERCERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, contados a partir de su entrada en vigor, mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Energía y Minas, el Ministro del Ambiente y el Ministro de Economía y Finanzas.

CUARTA. Modificación del Código Penal, Decreto Legislativo 635

Se modifican los artículos 304 y 307-E del Código Penal, Decreto Legislativo 635, en los siguientes términos:

"Artículo 304.- Contaminación del ambiente

El que, infringiendo leyes, reglamentos o límites máximos permisibles, provoque o realice descargas, emisiones, emisiones de gases tóxicos, emisiones de ruido, filtraciones, vertimientos o radiaciones contaminantes en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa.

Se prohíbe el uso, comercialización y tráfico ilícito de mercurio y sus compuestos en la minería, salvo en los casos y condiciones que establezca la autoridad ambiental competente conforme a la normativa vigente y los compromisos internacionales suscritos por el Estado. El incumplimiento de esta prohibición será sancionado con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con multa de cien a seiscientos días-multa.

Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de tres años o prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas.

Artículo 307-E.- Tráfico ilícito de insumos químicos y maquinarias destinados a la minería ilegal

El que, infringiendo las leyes y reglamentos, adquiere, vende, distribuye, comercializa, transporta, importa, posee o almacena insumos químicos, con el propósito de destinar dichos bienes a la comisión de los delitos de minería ilegal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa.

El que adquiere, vende, arrienda, transfiere o cede en uso bajo cualquier título, distribuye, comercializa, transporta, importa, posee o almacena maquinarias, a sabiendas de que serán destinadas a la comisión de los delitos de minería ilegal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa.

El que utiliza mercurio en cualquiera de las fases de la actividad minera, una vez culminados los plazos de adecuación establecidos por ley para su erradicación, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa."



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/07/2025 15:43:34-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/06/2025 15:46:27-0500

Lima, junio de 2025.



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/07/2025 11:25:25-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/07/2025 15:11:56-0500



Firmado digitalmente por:
AMORUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2025 16:14:37-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2025 13:18:06-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2025 13:17:50-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. ANTECEDENTES

1.1. Diagnóstico de la Problemática: Contrabando, Informalidad y el Fracaso del Marco Actual

El Estado peruano, a pesar de haber ratificado el Convenio de Minamata en 2015, enfrenta una grave crisis de contaminación por mercurio. Esta amenaza se alimenta de dos factores interconectados: el tráfico ilícito transfronterizo y la abrumadora informalidad e ilegalidad en la Minería Artesanal y en Pequeña Escala (MAPE). Se estima que entre 400 y 700 toneladas de mercurio ingresan anualmente al país, principalmente por contrabando desde Bolivia, para abastecer una actividad minera que, en su mayoría, opera al margen de la ley. El propio Poder Ejecutivo, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 9555/2024-PE, reconoce que los procesos de formalización previos no han alcanzado los resultados esperados y que el sector MAPE, que agrupa a cerca de 87,000 mineros inscritos en el REINFO, enfrenta serios problemas estructurales. Como ha señalado el exviceministro del Ambiente, Mariano Castro, la formalización minera se encuentra en un "limbo", ya que se amplía el registro, pero no se abordan frontalmente ni la contaminación por mercurio ni la necesidad de un cambio tecnológico efectivo. Esta situación demuestra que el actual "Plan de Acción Nacional" y las normativas vigentes son insuficientes. No basta con prohibir; es imperativo desarticular las cadenas de suministro ilegal y, simultáneamente, crear alternativas técnicas y financieras viables para que los mineros puedan transitar hacia una actividad legal y limpia.

1.2. Identificación del problema

La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera al mercurio uno de los diez productos químicos de mayor preocupación para la salud pública por su capacidad de bioacumulación, afectación al sistema nervioso central y toxicidad durante el embarazo y la infancia¹

La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) señala que el mercurio se convierte en un contaminante ambiental cuando se libera de las rocas hacia la atmósfera o cuerpos de agua, ya sea por procesos naturales como erupciones volcánicas e incendios forestales, o por actividades humanas como la quema de carbón, petróleo, madera y residuos con contenido de mercurio. Estas emisiones permanecen suspendidas en el aire y luego se depositan sobre la tierra o el agua a través de la lluvia, el polvo o por gravedad, afectando áreas locales,

¹ Visto en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mercury-and-health>

regionales e incluso internacionales según la magnitud y ubicación de las fuentes emisoras.²

1.3. El uso del mercurio en la minería

En una publicación realizada por la revista Biomedica³, menciona textualmente "El mercurio se usa para separar y extraer el oro de las rocas o piedras en las que se encuentra. El mercurio se adhiere al oro formando una amalgama que facilita su separación de la roca, arena u otro material. Luego se calienta la amalgama para que se evapore el mercurio y quede el oro. La minería del oro artesanal y en pequeña escala es, por sí sola, la mayor fuente de liberación intencional de mercurio del mundo. Según un informe del PNUMA fechado en 2007, anualmente, esta actividad consume 806 toneladas y genera emisiones del orden de 150 toneladas."

Actualmente su uso en procesos de minería industrial no es recurrente, pero si se emplea en la pequeña minería y minería artesanal, constituyendo una gran fuente de contaminación. En el mundo, las regiones donde aún se practica este método de extracción están compuestas desproporcionadamente por comunidades empobrecidas y explotadas. Entre 10 y 19 millones de personas utilizan mercurio para extraer oro en más de 70 países, y el vapor afecta no solo la salud de los mineros, sino también la de los ecosistemas al contaminar las fuentes de agua, el suelo, la fauna y los alimentos, lo que deja a muchas comunidades mineras con graves consecuencias para la salud a largo plazo.⁴



Foto de: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/el-mercurio-ha-envenenado-mineros-de-oro-por-decadas-una-nueva>

² Recuperado de: <https://espanol.epa.gov/espanol/informacion-basica-sobre-el-mercurio#:~:text=El%20mercurio%20es%20un%20elemento,el%20n%C3%BAmero%20at%C3%B3mico%20es%2080.>

³ Recuperado: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-41572012000300001

⁴ Visto en: <https://www.iflscience.com/what-is-quicksilver-and-how-is-it-used-to-extract-gold-76186>

1.4. Sobre los riesgos ambientales y de salud

En un estudio denominado "Exposición a mercurio de las personas que trabajan en la minería artesanal de oro, Costa Rica, 2015-2016"⁵ indica que el mercurio, por sus propiedades tóxicas, afecta múltiples sistemas del cuerpo humano, convirtiéndose en una seria amenaza para la salud pública. El sistema nervioso es el más vulnerable, con efectos como temblores, eretismo (hiperreactividad emocional) y otros trastornos neurológicos y conductuales. En el sistema renal, se evidencian daños a los riñones, sobre todo con exposiciones prolongadas a altas concentraciones. A nivel cardiovascular, se han registrado hipertensión, palpitaciones y taquicardia en casos de exposición aguda. En la piel, el contacto con compuestos inorgánicos de mercurio puede causar erupciones, habones y dermatitis. El sistema respiratorio también resulta afectado, presentando tos, disnea y dolor torácico. Así mismo revelan que el mercurio altera el sistema reproductivo y endocrino, reduciendo la fertilidad en hombres, afectando la función menstrual y aumentando el riesgo de abortos espontáneos y malformaciones fetales. Estos efectos evidencian el alto costo humano de la exposición al mercurio, especialmente en contextos de minería informal y contaminación ambiental.



Una de las principales vías de exposición humana al mercurio es el consumo de pescado y mariscos contaminados, especialmente especies como el atún, el pez espada y la perca americana, que acumulan altos niveles de metilmercurio, una forma altamente tóxica de mercurio. En peces situados en la cima de la cadena alimentaria, esta acumulación puede ser hasta un millón de veces mayor que en el agua circundante. A pesar de esta amenaza, aún se desconoce con precisión el impacto del mercurio en la mortalidad y reproducción de los peces, así como las repercusiones socioeconómicas para el sector pesquero, esencial para la seguridad alimentaria y las economías locales⁶.

⁵ Visto en https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1659-02012019000200067

⁶ Recuperado de: <https://minamataconvention.org/es/news/un-nuevo-estudio-revela-los-efectos-de-la-contaminacion-por-mercurio-en-la->

1.5. Efectos de la contaminación por mercurio – Caso Madre de Dios

En Madre de Dios, donde la minería ilegal de oro ha operado por décadas, se liberan aproximadamente 180 toneladas de mercurio al ambiente cada año, lo que ha generado algunos de los niveles de contaminación más altos en aves de Sudamérica. Un estudio reciente liderado por CINCIA y Wake Forest⁷ detectó en martines pescadores verdes concentraciones de mercurio muy superior que lo registrado en zonas no impactadas, y relacionada directamente con la presencia de pozas mineras contaminadas.

Los mismos estudios⁸ reflejan que los peces de las zonas afectadas también presentan niveles de mercurio preocupantes, especialmente las especies carnívoras. Estudios preliminares han hallado concentraciones de mercurio en peces de pozas mineras son más altas que en zonas no contaminadas.

1.6. Convenio de Minamata sobre el Mercurio

El Convenio de Minamata sobre el Mercurio es un tratado mundial para proteger la salud humana y el medio ambiente de los efectos adversos del mercurio. Se acordó en la quinta sesión del Comité Intergubernamental de Negociación sobre el mercurio en Ginebra, celebrada en Suiza a las 7 a.m. del sábado 19 de enero de 2013 y se adoptó ese mismo año, el 10 de octubre de 2013 en el curso de una Conferencia Diplomática (Conferencia de Plenipotenciarios), en Kumamoto, Japón.⁹

Los aspectos más destacados del Convenio de Minamata incluyen 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 regulación inexistente del sector de 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.

El Perú firmó el Convenio de Minamata sobre el mercurio el 10 de octubre de 2013 y aprobado con Resolución Legislativa N°30352 del 28 de octubre del 2015 y fue ratificado con Decreto Supremo N° 061-2015-RE el 25 de noviembre de 2015.

El Estado peruano ha emprendido diversas acciones para reducir el uso del mercurio en el país, en el marco del Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata, que estableció metas concretas hacia el año 2022. No obstante, y pese a los avances reportados oficialmente, la implementación del plan presenta serias

diversidad#:~:text=Esta%20sustancia%20altamente%20peligrosa%20altera,un%20papel%20vit al%20en%20la

⁷ Visto en: <https://es.mongabay.com/2024/03/contaminacion-por-mercurio-de-mineria-ilegal-va-puede-detectarse-en-aves-de-madre-de-dios-en-peru/>

⁸ Recuperado de.

[https://www.researchgate.net/publication/370060065 Mercurio en peces y el riesgo ecotoxi cologico para peces y aves piscivoras de Madre de Dios Amazonia peruana](https://www.researchgate.net/publication/370060065_Mercurio_en_peces_y_el_riesgo_ecotoxico_cologico_para_peces_y_aves_piscivoras_de_Madre_de_Dios_Amazonia_peruana)

⁹ Visto en: <https://minamataconvention.org/es/resources/convenio-de-minamata-sobre-el-mercurio-textos-y-anexos>

limitaciones. Un informe de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)¹⁰ advierte que, al cierre del año 2022, solo se había cumplido el 35 % de los objetivos trazados, lo cual evidencia que los esfuerzos realizados hasta la fecha son insuficientes para enfrentar de manera efectiva la amenaza persistente del mercurio, especialmente en regiones altamente vulnerables como la Amazonía peruana.

1.7. Antecedentes legislativos en Sudamérica.

Colombia

En Colombia, la Ley 1658 de 2013¹¹ estableció un ambicioso plazo para eliminar el uso del mercurio: cinco años para la minería y diez para la industria. Esta normativa, respaldada por un plan interinstitucional (Plan Único Nacional de Mercurio), llevó a que desde el 16 de julio de 2018 quedara prohibido el uso de este metal en actividades mineras, y desde julio de 2023 en todos los procesos productivos. Con esta ley, se implementaron mecanismos como la restricción de importaciones a un cupo anual mínimo, controles aduaneros y vigilancia ambiental y policial para asegurar su cumplimiento.

Ecuador

En Ecuador, el año 2013¹², mediante ley orgánica reformativa a la ley de minería, prohíben el uso de mercurio en la minería de ese país.

Argentina

En Argentina, la provincia de Mendoza implementó el año 2007 la Ley 7.722, prohibiendo el uso de sustancias tóxicas en la minería metalífera, incluida el mercurio¹³.

1.8 Sustento de los Mecanismos de Transición, Remediación y Salud Pública

La presente iniciativa legislativa no se limita a una prohibición, sino que propone una intervención integral del Estado. Para ello, se ha diseñado una arquitectura institucional y programática que busca crear las condiciones para una transición viable y atender las consecuencias históricas del uso de mercurio. Los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 son los pilares de este enfoque promotor y reparador:

- **El Artículo 6: Creación del PROMINLIM**, identifica que el principal obstáculo para que los mineros artesanales y en pequeña escala abandonen el mercurio no es la falta de voluntad, sino la falta de conocimiento y acceso a alternativas tecnológicas. El **Programa de Transición a Minería Limpia (PROMINLIM)** se

¹⁰ Recuperado de: <https://www.actualidadambiental.pe/el-mercurio-aun-es-una-amenaza-para-la-salud-debido-a-la-mineria-ilegal-en-la-amazonia/>

¹¹ Visto en: <https://www.vuce.gov.co/noticias/avisos/articulo-3-ley-1658-de-2013-prohibicion-uso-de-mer>

¹² Recuperado de: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ecu140400.pdf>

¹³ Visto en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-7722-123456789-0abc-defg-227-7000mvorpyel/actualizacion>

crea para cerrar esta brecha, estableciendo un brazo operativo del Estado, bajo la rectoría del MINEM y en coordinación con el MINAM y los Gobiernos Regionales, dedicado exclusivamente a la capacitación y asistencia técnica descentralizada. Este programa asegura que el mandato de prohibición vaya acompañado de una política activa de apoyo, evitando que la ley se convierta en una barrera insuperable para los mineros que buscan formalizarse y operar de manera responsable.

- **El Artículo 7: Creación del FONDOMIL**, sustenta que la asistencia técnica es insuficiente si no va de la mano con el acceso a capital. Las tecnologías limpias, aunque más eficientes y rentables a largo plazo, requieren una inversión inicial que está fuera del alcance de la mayoría de los mineros artesanales, quienes carecen de acceso al sistema financiero formal. En línea con la propuesta del propio Poder Ejecutivo de crear un fondo minero, el **Fondo para la Transición a Minería Limpia (FONDOMIL)** se establece como el motor financiero de la reconversión. Al proponer mecanismos flexibles como garantías (vía COFIDE) o créditos directos, se busca movilizar recursos públicos y privados para hacer que la inversión en tecnología limpia sea una opción real y atractiva.
- **El Artículo 8: Fortalecimiento del Sello "Oro Formal, Oro Peruano"**, propone que para que la transición sea sostenible, debe ser rentable. Esta ley fortalece la marca de certificación ya existente "Oro Formal, Oro Peruano" (creada por D.L. N° 1336) al añadirle el componente indispensable de ser **"libre de mercurio"**. Esto transforma un sello de formalidad en un potente sello de sostenibilidad ambiental. Al encargar su promoción al MINEM, MINAM y MINCETUR, se busca posicionar este oro en mercados internacionales que pagan un sobreprecio por productos con trazabilidad y responsabilidad socioambiental, generando un incentivo de mercado directo para que los mineros abandonen el mercurio.
- **El Artículo 9: Fortalecimiento de la Atención en Salud**, indica que la presente ley no puede ignorar las consecuencias que décadas de uso de mercurio ya han causado en la salud de las poblaciones. La contaminación por mercurio representa una grave amenaza para la salud pública, especialmente en la Amazonía. Por ello, en lugar de crear una nueva estructura, se busca **dar rango de ley y fortalecer** las estrategias y lineamientos que el Ministerio de Salud ya ha desarrollado (RM N° 425-2008/MINSA y RM N° 979-2018/MINSA). Se le encarga al MINSA la priorización de un plan específico para la vigilancia y atención de la población expuesta al mercurio, asegurando que la acción preventiva de esta ley se complemente con una acción reparadora en el ámbito de la salud.
- **El Artículo 10: Gestión de Existencias y Remediación de Pasivos**, plantea que una prohibición efectiva debe contemplar qué hacer con el mercurio que ya está en circulación y con el daño ya causado. Este artículo aborda dos vacíos críticos. Primero, establece la necesidad de crear un procedimiento para la **gestión segura de las existencias de mercurio**, evitando que estas se desvíen

al mercado negro. Segundo, encarga al MINAM la priorización y elaboración de un plan para la **remediación progresiva de los pasivos ambientales** con presencia de mercurio. Con esto, la ley no solo mira hacia el futuro, sino que también se hace cargo del legado de contaminación del pasado, proponiendo una solución integral al ciclo de vida del mercurio en el país.

2. CONTENIDO DE LA LEY

La propuesta legislativa se estructura en tres (3) Títulos, que comprenden un total de diez (10) artículos, y cuatro (4) Disposiciones Complementarias Finales. Su contenido se organiza de la siguiente manera:

2.1. Objeto, Finalidad y Ámbito de Aplicación de la Ley

El artículo 1 define el objeto, centrado en la prohibición integral del uso, tenencia y comercialización de mercurio en la minería, para proteger la salud y el ambiente, en concordancia con el Convenio de Minamata.

El artículo 2 detalla la triple finalidad de la norma: prevenir la contaminación, fortalecer la lucha contra el tráfico ilícito y crear incentivos para una minería limpia.

Por su parte, el artículo 3 define el ámbito de aplicación universal de la ley para toda persona natural o jurídica vinculada a la actividad minera en el país.

2.2. De la Prohibición y Control del Mercurio

El Título II de la ley contiene las medidas de control directo.

El **artículo 4** establece la prohibición expresa del uso de mercurio en la minería y define las consecuencias administrativas en caso de incumplimiento, como la cancelación de la inscripción en el REINFO.

El **artículo 5** fortalece la Comisión Multisectorial permanente ya existente (creada por D.S. N° 143-2023-PCM), asignándole el mandato específico de elaborar y supervisar un Plan Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Mercurio, asegurando la participación de entidades operativas clave.

2.3. Del Rol Promotor del Estado en la Minería sin Mercurio y Remediación

El Título III establece el rol promotor y reparador del Estado, creando los incentivos para una transición viable.

El **artículo 6** crea el Programa de Transición a Minería Limpia (PROMINLIM), que brindará asistencia técnica y capacitación a los mineros en formalización, en coordinación con el MINAM y los Gobiernos Regionales.

El **artículo 7** crea el Fondo para la Transición a Minería Limpia (FONDOMIL) y autoriza al Ejecutivo a implementar mecanismos de financiamiento (garantías o créditos directos) para la reconversión tecnológica.

El **artículo 8** fortalece la marca de certificación "Oro Formal, Oro Peruano", vinculándola al requisito indispensable de ser una producción libre de mercurio y encargando su promoción comercial.

El **artículo 9**, reconociendo la necesidad de atender a las poblaciones ya afectadas, fortalece la "Estrategia Sanitaria Nacional" existente y encarga al MINSA la actualización de un "Plan Nacional de Atención Integral de Salud por Exposición a Mercurio".

Finalmente, el **artículo 10** aborda el problema del mercurio ya existente, disponiendo que se establecerá un procedimiento para la gestión de existencias y encargando al MINAM la elaboración de un plan para la remediación de pasivos ambientales con mercurio.

2.4. Disposiciones Complementarias Finales

La propuesta incluye cuatro Disposiciones Complementarias Finales.

La **primera** establece una "Hoja de Ruta Nacional para una Minería sin Mercurio", con un plazo máximo de adecuación de cinco años y metas anuales de cumplimiento obligatorio.

La **segunda** dispone la obligación de un informe anual al Congreso sobre los avances en la implementación de la ley.

La **tercera** encarga al Poder Ejecutivo la reglamentación de la ley.

La **cuarta** y última, de gran importancia, propone la modificación del Código Penal para sancionar como forma agravada el uso de mercurio en la minería una vez vencido el plazo de adecuación.

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

La propuesta legislativa, que prohíbe el uso del mercurio en el territorio nacional no deroga ni entra en conflicto con otras disposiciones legales vigentes.

Por el contrario, esta, refuerza lo normado en:

- Constitución Política del Perú, que en su artículo 2, inciso 22, consagra el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.
- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente que indica 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 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.

- Decreto Legislativo N.º 1100, que regula la interdicción de la minería ilegal y el control de insumos químicos, incluyendo el mercurio.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no demanda recursos adicionales al tesoro público, de la misma manera se puede determinar los siguientes impactos positivos:

- **Costos y riesgos:** La creación y sostenimiento del FONDOMIL (Artículo 7), requerirá una asignación de recursos del Tesoro Público, implementación plenamente justificada en la medida que, está es una inversión necesaria para resolver un problema de salud pública y ambiental mucho más costoso a largo plazo.
- **Beneficio económico:** Una producción sin mercurio facilita la certificación ambiental, mejorando el acceso a mercados sostenibles y de mayor valor agregado.
- **Beneficio social:** La reducción de la exposición al mercurio representará una mejora significativa en la salud pública, especialmente en grupos vulnerables como los niños y las mujeres gestantes. Disminuir esta exposición permitirá prevenir daños neurológicos, problemas renales y complicaciones reproductivas, aliviando también la presión sobre el sistema de salud pública.
- **Beneficio ambiental:** Esta legislación contribuirá a la recuperación de cuerpos de agua contaminados, protegerá la biodiversidad acuática y restaurará la calidad de suelos agrícolas. Se evitará la acumulación del mercurio en la cadena alimenticia, protegiendo así la seguridad alimentaria en comunidades que dependen del pescado como fuente principal de proteína.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se vincula con el siguiente **objetivo** del Acuerdo Nacional ¹⁴

¹⁴ Véase: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>

- **Objetivo III. Competitividad del País, Política de Estado 19, Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental.**

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024-2025, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR¹⁵, que dentro de la **Política de Estado 19. Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental**, prioriza el **Tema 76. Sobre Gestión Ambiental** y el **Tema 77 Medidas ante Incendios Forestales y Otros Daños Generados al medio Ambiente**.

¹⁵ Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR. Recuperado de: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDA4/pdf>