



KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana



**PROYECTO DE LEY QUE CREA EL CANON
AMBIENTAL PARA LA REMEDIACIÓN
SOCIOAMBIENTAL EN TERRITORIOS
AFECTADOS POR ACTIVIDADES
EXTRACTIVAS**

La Congresista de la República **KELLY ROXANA PORTALATINO ÁVALOS** integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE CREA EL CANON AMBIENTAL PARA LA REMEDIACIÓN
SOCIOAMBIENTAL EN TERRITORIOS AFECTADOS POR ACTIVIDADES
EXTRACTIVAS.**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto crear el Canon Ambiental como instrumento económico de aporte obligatorio realizado por las personas naturales o jurídicas que realicen actividades de hidrocarburos y mineras, el cual será destinado exclusivamente para la remediación socioambiental en territorios afectados por actividades extractivas.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad incrementar el fisco nacional para garantizar la reparación ante daños ambientales, a la salud pública y promover el desarrollo territorial con enfoque ecológico y fortalecimiento de la institucionalidad ambiental descentralizada, afectado por las actividades de hidrocarburos y mineras.

Artículo 3. Creación de Canon Ambiental

Créase el Canon Ambiental como una contribución parafiscal obligatoria del 10% de las utilidades anuales netas obtenidas por las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades mineras o de hidrocarburos. Esta contribución se suma al régimen tributario vigente, sin sustituir otros pagos tributarios o regalías.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana
Su recaudación estará a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) cuyas infracciones y sanciones se aplican de conformidad con el Texto único Ordenado del Código Tributario (Decreto Supremo N° 135-99-EF), además de la fiscalización por la Contraloría General de la República.

Artículo 4. Distribución del Canon Ambiental

La distribución de los recursos del Canon Ambiental se efectuará de la siguiente manera:

1. 25% al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Ambiente y Ministerio de Salud, para proyectos nacionales de remediación a daños ambientales y planes preventivos promocionales, protección específica, tamizajes periódicos de diagnóstico, recuperación y rehabilitación en la zona de influencia.
2. 25% para los gobiernos regionales de los departamentos de influencia directa e indirecta, para inversiones en restauración ecológica, agua segura y planes preventivos promocionales, protección específica, tamizajes periódicos de diagnóstico, recuperación y rehabilitación en la zona de influencia.
3. 30 % para los gobiernos locales provinciales y distritales donde se explota el recurso natural y zonas de influencia directa o indirecta, destinado a proyectos de carácter ambiental, planes de salud ambiental, infraestructura de saneamiento y tratamiento de residuos.
4. 10% para los gobiernos locales de centros poblados donde se explota el recurso natural y zonas de influencia directa o indirecta, destinado a proyectos de carácter ambiental, planes de salud ambiental, infraestructura de saneamiento y tratamiento de residuos.
5. 5% para transferencias directas a comunidades campesinas y nativas, certificadas como directamente impactadas, a propuesta por los gobiernos locales y regional y certificada por el Ministerio del Ambiente, para la ejecución planes ambientales, salud e inclusión social.

Artículo 5 . Naturaleza

El Canon Ambiental es una medida de responsabilidad social y ecológica de naturaleza parafiscal, en concordancia con el principio de quien contamina paga (Principio 16 de la Declaración de Río) y el derecho constitucional a un ambiente sano.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Concordancia normativa

La presente Ley se aplica sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley N° 28271, Ley que regula los pasivos ambientales mineros, y la Ley N° 29134, Ley que regula los pasivos ambientales de hidrocarburos, en tanto mecanismos complementarios.

SEGUNDA. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario, aprobará el Reglamento de la presente Ley, incluyendo mecanismos de fiscalización, criterios de certificación de comunidades afectadas, y planes de remediación priorizados.



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/08/2025 16:06:51-0500

Lima, julio del 2024



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/08/2025 11:57:39-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/08/2025 12:08:29-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/08/2025 11:57:53-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/08/2025 08:47:54-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/08/2025 10:54:23-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/08/2025 14:13:02-0500

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

1.1. Problemática.

El Perú enfrenta una grave problemática ambiental y social derivada de décadas de actividades extractivas, particularmente en minería e hidrocarburos. Existen miles de pasivos ambientales dejados por operaciones mineras y petroleras que no han sido adecuadamente remediados. La Defensoría del Pueblo ha advertido que “la recuperación de los ecosistemas afectados por antiguas operaciones mineras y la salud de las personas estarían en riesgo” debido a la inacción en la remediación de estos pasivos. Por ejemplo, la empresa estatal Activos Mineros S.A.C. (Amsac) tiene encargada la remediación de 1,187 pasivos ambientales mineros, de los cuales 1,153 han sido catalogados de *alto riesgo*, pero en más de la mitad no se ha iniciado siquiera la ejecución de obras de remediación”¹.

Esto evidencia un enorme retraso del Estado en cumplir con las obligaciones de cleanup ambiental, a pesar de leyes vigentes como la Ley N° 28271 (pasivos mineros) y la Ley N° 29134 (pasivos de hidrocarburos).

Las consecuencias de estos pasivos y la contaminación asociada son palpables en la salud pública. “Numerosas poblaciones cercanas a proyectos extractivos presentan niveles peligrosamente altos de metales pesados en la sangre, afectando especialmente a niños y niñas. En Cerro de Pasco, uno de los centros mineros más antiguos, un informe oficial de 2018 reveló más de 3,000 personas con presencia de hasta 14 metales tóxicos en su sangre, incluyendo 2,670 niños menores de 12 años con niveles elevados de plomo, arsénico y mercurio”².

Casos dramáticos como el de La Oroya (Junín), ciudad metalúrgica catalogada en 2011, que resultó como “la segunda más contaminada del mundo, han llevado a que tribunales internacionales condenen al Estado peruano por violar derechos fundamentales de sus habitantes - entre ellos

¹ Defensoría del Pueblo (2023). *Informe Defensorial N° 002-2023-DP/AMASPPI: “¿Es la remediación de pasivos ambientales mineros de alto riesgo prioritaria en el Perú?”*. Lima: Defensoría del Pueblo [actualidadambiental.pe](https://actualidadambiental.pe/actualidadambiental.pe)

² DW (Deutsche Welle) (2021). “Perú: los niños ‘con plomo’ de los Andes aún esperan justicia”. *DW.com*, 1 de febrero de 2021 business-humanrights.org

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana el derecho a un medio ambiente sano, a la salud y a la vida por la exposición prolongada a plomo, cadmio y otros metales pesados sin adecuada respuesta estatal”³.

Este desastre de salud pública ambiental demuestra la urgencia de destinar fondos específicos para la atención médica ambiental (Vigilancia epidemiológica, tratamientos) y la remediación ecológica en las zonas afectadas. El presupuesto público que actualmente se destina para el cierre de pasivos ambientales o en el ámbito de la salud para combatir enfermedades generada por metales pesados en la sangre, resulta insuficiente.

Los conflictos sociales también reflejan la crisis socioambiental vigente. “Las comunidades locales, muchas veces rurales e indígenas, han visto sus territorios degradados y sus medios de vida amenazados, sin recibir una justa compensación. Ello ha detonado numerosos conflictos socioambientales en todo el país. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, al mes de febrero de 2024 se registraban 206 conflictos sociales activos, de los cuales 120 casos (58.3%) correspondían a conflictos socioambientales vinculados mayormente a la minería (65% de dichos casos) y a los hidrocarburos (23%)”⁴.

Esta predominancia indica que más de la mitad de la conflictividad social en el Perú está relacionada directa e indirectamente con impactos ambientales de las industrias extractivas, ya sea por contaminación de agua, tierras, afectación de recursos hídricos o incumplimiento de compromisos con las poblaciones locales, por parte del Estado y de las empresas responsables de proyectos extractivos. La ausencia de mecanismos efectivos de redistribución de beneficios y reparación de daños ha alimentado estas tensiones, minando la paz social y la confianza en las instituciones. El Estado de Derecho en el ámbito ambiental sufre cuando las comunidades deben protestar para exigir justicia ecológica, lo cual justifica la intervención legislativa para canalizar recursos hacia la prevención y solución de estas controversias.

³ Corte IDH (2024). *Caso Comunidades de La Oroya vs. Perú*. Sentencia de 21 de marzo de 2024 (Fondo y Reparaciones) [elpais.com/elpais.com](https://www.elpais.com/elpais.com).

⁴ Defensoría del Pueblo (2024). *Reporte de Conflictos Sociales N° 231 – Febrero 2024*. Lima: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad [elbuho.pe](https://www.elbuho.pe)

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana
Asimismo, persiste una marcada desigualdad territorial y económica asociada a la extracción de recursos. “Las regiones ricas en minerales e hidrocarburos suelen mostrar índices de pobreza y carencias básicas que contrastan con la riqueza que generan. Un caso emblemático es el de Cajamarca: a pesar de albergar las minas de oro más grandes del país, es la región con mayor pobreza monetaria. Según datos del Instituto Peruano de Economía, 42.5% de los cajamarquinos vive en situación de pobreza y amplios sectores carecen de acceso a agua potable, servicios de salud y educación de calidad”⁵.

Esta paradoja – “un mendigo sentado en un banco de oro”, pone en evidencia que el actual esquema de distribución del canon y regalías mineras resulta insuficiente para lograr un desarrollo equitativo. Los fondos irrisorios que retornan a las localidades productoras (canon minero, canon petrolero) han sido mal distribuidos o mal utilizados en algunos casos, pero además no contemplan una asignación específica para remediación ambiental ni para fortalecer la institucionalidad ambiental local, debido a que en general, los recursos públicos son insuficientes. El resultado ha sido el enriquecimiento de unos pocos (generalmente las empresas extractivas y el erario nacional centralizado) a costa del empobrecimiento relativo de las zonas de origen, que quedan con suelos erosionados, aguas contaminadas y poblaciones vulnerables. Esta deuda ecológica y social del Estado hacia las regiones extractivas demanda un nuevo enfoque de justicia ambiental y redistribución territorial.

En resumen, el diagnóstico nacional revela pasivos ambientales acumulados, impactos severos en la salud pública, conflictos sociales recurrentes y brechas de desigualdad regional ligados a la explotación de recursos naturales. Este Proyecto de Ley del Canon Ambiental se fundamenta en la necesidad impostergable de corregir estas inequidades estructurales, mediante un mecanismo financiero permanente y obligatorio que asegure la reparación ambiental, la atención de la salud ambiental de la población, el desarrollo territorial sostenible y el fortalecimiento de la gestión ambiental descentralizada. Se trata de una medida de justicia ambiental y de redistribución del poder económico, orientada a que las

^{5 5} Instituto Peruano de Economía – IPE (2022). *Informe Económico Regional de Cajamarca*. Lima: IPE elmontonero.pe

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana
riquezas del subsuelo beneficien realmente a quienes han soportado sus
costos ecológicos y sociales.

1.2. Contaminación ambiental generado por actividad minera e hidrocarburos

El Perú enfrenta una crisis ambiental estructural producto de las actividades extractivas, en particular de la minería metálica y la explotación de hidrocarburos. Estas industrias, aunque generadoras de renta, han ocasionado un grave impacto sobre los ecosistemas, las fuentes hídricas y la salud de miles de personas, especialmente en zonas rurales y pueblos indígenas, sin que hasta la fecha exista un mecanismo financiero sostenible y suficiente para revertir sus efectos.

En el sector minero, uno de los principales contaminantes es el mercurio, ampliamente utilizado en la minería aurífera informal. “En la región Madre de Dios, por ejemplo, se ha estimado que por cada kilogramo de oro extraído se utilizan hasta 2.8 kg de mercurio, generando una acumulación peligrosa en suelos, peces y cuerpos humanos, particularmente entre las comunidades indígenas amazónicas que dependen de la pesca⁶. Esta situación genera efectos neurotóxicos, genotóxicos y reproductivos documentados por estudios biomédicos”⁷.

En los Andes, el caso de La Oroya es emblemático: “por décadas, la actividad del complejo metalúrgico ha liberado metales pesados como plomo, arsénico y cadmio al ambiente. Un informe del Instituto Nacional de Salud (INS) confirmó que más del 97 % de los niños analizados presentaban niveles de plomo en sangre por encima de los valores de referencia sanitaria. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha condenado recientemente al Estado peruano por no proteger el derecho a un ambiente sano en esta ciudad”.

Asimismo, los derrames de hidrocarburos en la Amazonía constituyen una tragedia ambiental y humanitaria. “Entre 1997 y 2023 se han reportado más de 1,400 derrames, concentrados en las regiones de Loreto y Piura,

⁶ Ascorra, C. F., & Salazar, L. A. (2019). *Contaminación por mercurio en la Amazonía peruana: implicancias para la salud humana y ambiental*. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 36(2), 275-282. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2019.362.4435>

⁷ Orta-Martínez, M., Napolitano, D. A., MacLennan, G. J., et al. (2007). *Implicaciones socioambientales de los derrames petroleros en la Amazonía peruana*. Environmental Research Letters, 2(4), 045003. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/2/4/045003>

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana afectando ríos, quebradas, y territorios indígenas⁸. Solo en el 2024, se registraron múltiples eventos críticos, como el derrame en el río Pastaza que afectó a 11 comunidades kichwas y achuareños⁹; o “el derrame masivo en Nieva que dejó sin agua potable a más de 30 comunidades awajún”¹⁰. La zona costera también ha sido impactada. “El caso del derrame de Repsol en Ventanilla, en enero de 2022, vertió más de 10,000 barriles de crudo al mar, afectando gravemente 18 km² de ecosistemas marinos y pesquerías artesanales”¹¹. Más recientemente, “en diciembre de 2024, un nuevo derrame frente a las playas de Talara obligó a declarar emergencia ambiental durante 90 días”¹².

Estos eventos recurrentes demuestran la ineficacia del marco actual para prevenir, remediar o sancionar la contaminación ambiental generada por estas industrias. Frente a esta realidad, se impone la necesidad de crear un Canon Ambiental que garantice recursos permanentes y descentralizados para la reparación ecológica, la atención en salud ambiental y el fortalecimiento de las capacidades locales de gestión ambiental. Esta propuesta se funda en el principio de “quien contamina, paga” y busca saldar una deuda histórica con los territorios y comunidades que han soportado los costos sociales y ecológicos del desarrollo extractivo.

1.3. Derecho a un ambiente sano

El derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida se ha consolidado como uno de los derechos fundamentales de la persona humana, reconocido tanto en el ámbito constitucional peruano, como en el derecho internacional, y desarrollado ampliamente por la doctrina y la legislación ambiental nacional.

⁸ Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe sobre pasivos ambientales mineros*. Serie Informes Defensoriales N.º 207. <https://www.defensoria.gob.pe>

⁹ El Comercio. (2024, octubre 3). *Derrame de petróleo en el río Pastaza: lo que se sabe del impacto en Cuninico*. <https://elcomercio.pe>

¹⁰ Mongabay Latam. (2024, febrero 12). *Perú: derrames petroleros en Loreto afectan a más de 8 mil personas en 30 comunidades indígenas*. <https://es.mongabay.com>

¹¹ BBC Mundo. (2022, enero 24). *Derrame de petróleo en Perú: el desastre ambiental causado por Repsol*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-60099478>

¹² La República. (2024, diciembre 6). *Derrame en Talara: emergencia ambiental por fuga de crudo afecta playas y pesca*. <https://larepublica.pe>

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana

Fundamento Constitucional

En el marco de la **Constitución Política del Perú**, el artículo 2, inciso 22, establece que toda persona tiene derecho: “A gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.”

Esta disposición consagra al ambiente sano como un derecho fundamental autónomo, cuya protección es responsabilidad directa del Estado y cuya titularidad pertenece a todos los ciudadanos sin excepción. Asimismo, el artículo 67 constitucional impone al Estado el deber de determinar la política nacional del ambiente y promover el uso sostenible de los recursos naturales. En esa línea, el **Tribunal Constitucional** ha señalado que “el derecho al ambiente sano es parte del contenido esencial del derecho a la vida y a la salud”¹³.

Desarrollo legislativo: Ley General del Ambiente

La Ley N.º 28611¹⁴, Ley General del Ambiente, desarrolla el contenido y alcance de este derecho, definiéndolo como “el derecho que tiene toda persona a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para su desarrollo integral” (art. 2, inc. 3). Dicha norma dispone que este derecho incluye los principios de sostenibilidad, precaución, equidad intergeneracional, y el deber de prevenir, mitigar y reparar los daños ambientales.

El artículo 4 de la misma ley establece la obligación del Estado de garantizar el acceso a la información ambiental, la participación ciudadana y el acceso a la justicia ambiental, configurando un sistema integral de gobernanza ambiental que vincula a las autoridades públicas, el sector privado y la sociedad civil.

Asimismo, el artículo 5 reconoce el principio de quien contamina paga, como eje rector del régimen de responsabilidades en materia ambiental, el cual impone la obligación de asumir los costos de remediación o restauración a quien cause un daño al ambiente.

Desarrollo doctrinario

Desde el plano doctrinario, autores como Carmen Vildósola y Luis Villavicencio Roca han sostenido que el derecho al ambiente sano es un

¹³ Tribunal Constitucional del Perú. (2007). STC Exp. N.º 03343-2007-PA/TC.

¹⁴ Ley N.º 28611 – Ley General del Ambiente. Diario Oficial El Peruano, 15 de octubre de 2005.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana
derecho de tercera generación o derecho colectivo-difuso, cuya titularidad es común, su ejercicio es participativo, y su satisfacción depende de una adecuada intervención estatal. En palabras de Villavicencio, “no se trata solo del derecho a no enfermarse por contaminación, sino del derecho a vivir con dignidad, en un entorno saludable, con acceso a recursos naturales y sin exposición al riesgo ambiental injustificado”¹⁵

Asimismo, desde el enfoque del derecho internacional de los derechos humanos, el Acuerdo de Escazú, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 31084, refuerza este derecho, garantizando la participación de comunidades afectadas en la toma de decisiones ambientales y la protección especial a los defensores del medio ambiente.

Jurisprudencia nacional e internacional

El Tribunal Constitucional del Perú ha señalado que “la protección del medio ambiente no solo es un deber del Estado, sino también un derecho subjetivo que puede ser tutelado por vía del proceso constitucional de amparo”¹⁶

A nivel internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Comunidades de La Oroya vs. Perú (2023)¹⁷, estableció “que el Estado peruano violó el derecho a un ambiente sano de la población afectada por décadas de contaminación por metales pesados, sentando un precedente de importancia regional”.

1.4. Medidas para revertir los hechos de contaminación

Frente a la grave situación de contaminación ambiental generada por las actividades extractivas en el Perú, especialmente en sectores como la minería metálica y los hidrocarburos, el ordenamiento jurídico nacional e internacional reconoce un conjunto de medidas de carácter preventivo, correctivo y reparador destinadas a restituir los derechos vulnerados y recuperar los ecosistemas afectados.

¹⁵ Villavicencio Roca, L. (2011). *Derecho ambiental y constitucionalismo ecológico*. Palestra Editores.

¹⁶ Tribunal Constitucional del Perú. (2005). STC Exp. N.º 01939-2005-PA/TC.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Caso Comunidades de La Oroya vs. Perú*. Sentencia de 5 de abril de 2023.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana

Medidas normativas y técnicas

1. Remediación de pasivos ambientales

La Ley N.º 28271 (para minería) y la Ley N.º 29134 (para hidrocarburos) establecen la obligación de identificar, categorizar y remediar los pasivos ambientales dejados por las operaciones extractivas. Sin embargo, su implementación ha sido limitada por la falta de financiamiento sostenido y por una débil capacidad institucional. A marzo de 2023, más del 60 % de los pasivos ambientales mineros considerados de “alto riesgo” aún no cuentan con intervención efectiva¹⁸.

2. Evaluaciones ambientales y cierres progresivos

El Reglamento de Protección Ambiental para las actividades mineras¹⁹ y el Reglamento de Hidrocarburos²⁰ exigen que las empresas elaboren Planes de Cierre de Minas y Planes de Abandono, con medidas de revegetación, tratamiento de aguas ácidas, contención de sedimentos y monitoreo post-cierre. Sin embargo, en muchos casos estos planes no se cumplen o se postergan indefinidamente.

3. Intervenciones sanitarias y epidemiológicas

La Ley General de Salud (Ley N.º 26842) y la Ley N.º 28736 (Ley de protección de pueblos indígenas en situación de aislamiento) facultan al Ministerio de Salud y a los gobiernos regionales a implementar acciones de atención médica especializada, vigilancia epidemiológica y prevención de enfermedades ambientales. En zonas como Cerro de Pasco, Espinar o Cuninico, se requiere la implementación urgente de unidades móviles de salud ambiental, laboratorios de metales pesados y programas de tratamiento médico prolongado para poblaciones afectadas.

4. Restauración ecológica y reforestación

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N.º 29763) contempla programas de reforestación, recuperación de suelos degradados y

¹⁸ Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe sobre pasivos ambientales mineros*. Serie Informes Defensoriales N.º 207. <https://www.defensoria.gob.pe>

¹⁹ Ministerio de Energía y Minas. (2014). *Decreto Supremo N.º 040-2014-EM*. Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades Mineras.

²⁰ Ministerio de Energía y Minas. (2006). *Decreto Supremo N.º 015-2006-EM*. Reglamento de Hidrocarburos

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana
restauración de ecosistemas hídricos, en coordinación con gobiernos
regionales y comunidades campesinas y nativas. Estas medidas
deben acompañarse de incentivos económicos y asistencia técnica.

5. Educación, participación ciudadana y justicia ambiental

El Acuerdo de Escazú (ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N.º 31084²¹) “exige que se garantice el acceso a información ambiental, la participación de las comunidades en la toma de decisiones, y la protección a defensores ambientales”. Estas acciones son esenciales para generar procesos de remediación transparentes, legítimos y sostenibles.

1.5. Propuesta del Canon Ambiental

En este contexto, el Proyecto de Ley que crea el Canon Ambiental plantea una medida estructural y correctiva: generar un fondo parafiscal obligatorio y descentralizado que financie la ejecución de proyectos para revertir los daños ambientales. La contribución del 10 % de utilidades netas de las empresas extractivas permitiría:

Financiar proyectos de remediación inmediata de pasivos mineros e hidrocarburíferos,

Implementar programas de salud ambiental y atención médica a afectados, como actividades preventivas en salud. Ejecutar planes de restauración ecológica, y fortalecer las capacidades de fiscalización de gobiernos subnacionales.

Estas medidas son imprescindibles para revertir el daño causado, prevenir nuevos desastres y garantizar el ejercicio efectivo del derecho a un ambiente sano y adecuado para la vida.

1.6. Costos para revertir la contaminación

La reversión de los daños ambientales causados por las actividades mineras e hidrocarburíferas implica altos costos económicos, técnicos y sociales, cuya cobertura ha recaído históricamente en el Estado y las poblaciones afectadas, a pesar de que el origen del daño corresponde a empresas privadas. En este orden, corresponde al Estado, ampliar la recaudación fiscal, proveniente del sector privado dedicado al rubro de

²¹ Acuerdo de Escazú. Resolución Legislativa N.º 31084. Diario Oficial El Peruano, 2020

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana minería e hidrocarburos, a fin de financiar los proyectos de remediación ambiental.

Costo económico de la remediación ambiental

Según estimaciones del Ministerio del Ambiente, “la remediación de pasivos ambientales mineros puede superar los S/ 1 millón por sitio de alto riesgo, dependiendo del grado de contaminación, la ubicación geográfica y el tipo de residuos”²². En el caso de los pasivos de hidrocarburos, “los costos de limpieza de ríos, suelos y atención sanitaria pueden escalar a millones de dólares por evento, como se evidenció tras los derrames ocurridos en Cuninico” (2014), Nieva (2023) o Ventanilla (2022).

A modo de ejemplo, el derrame de petróleo causado por Repsol en la costa de Ventanilla (enero 2022) “requirió un despliegue logístico y técnico con costos estimados en más de US\$ 150 millones, solo en las etapas iniciales de contención, limpieza y compensación parcial”²³. En la Amazonía, la remediación de áreas contaminadas con petróleo —según estudios de Orta-Martínez”²⁴ “puede costar entre US\$ 20 000 y US\$ 50 000 por hectárea, sin incluir costos sanitarios asociados a enfermedades crónicas”.

Costo sanitario y social

Los daños ambientales también generan altos costos en salud pública: “tratamientos médicos para intoxicaciones con metales pesados, vigilancia epidemiológica, atención a niños con daños neurológicos y enfermedades respiratorias. Un informe del Ministerio de Salud en Cerro de Pasco estimó que la atención médica especializada para una población expuesta al plomo puede superar S/ 5 millones anuales, sin contar los costos de infraestructura y monitoreo continuo”²⁵.

Además, los impactos no monetizados —como pérdida de biodiversidad, pérdida de medios de vida, desplazamientos forzados, conflicto social y pérdida cultural— no suelen ser contabilizados en los cálculos

²² Ministerio del Ambiente. (2018). *Lineamientos para la gestión de pasivos ambientales mineros*. MINAM.

²³ BBC Mundo. (2022, enero 24). *Derrame de petróleo en Perú: el desastre ambiental causado por Repsol*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-60099478>

²⁴ Orta-Martínez, M., Napolitano, D. A., MacLennan, G. J., et al. (2007). *Impacts of petroleum contamination on Amazonian communities in Peru*. *Environmental Research Letters*, 2(4), 045003. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/2/4/045003>

²⁵ Instituto Nacional de Salud. (2021). *Evaluación de exposición a metales pesados en Cerro de Pasco*. Ministerio de Salud.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana económicos, pero generan externalidades severas y persistentes que afectan a generaciones futuras.

Necesidad de responsabilidad empresarial

En este contexto, resulta injustificable que las empresas extractivas continúen operando sin asumir una proporción directa de estos costos. El modelo actual, basado en un canon que proviene del Impuesto a la Renta, no garantiza financiamiento específico para la remediación, ni impone un costo directo proporcional al daño causado. De allí la urgencia de establecer un Canon Ambiental obligatorio, como una medida correctiva y justa bajo el principio de “quien contamina paga”.

Esta contribución permitiría generar recursos frescos y descentralizados, sin afectar el presupuesto público, para financiar planes de remediación, programas de salud ambiental y restauración ecológica. Así, se trasladan los costos al verdadero responsable: el agente que genera la contaminación.

1.7. Derecho comparado en materia de Contribuciones Ambientales

La creación de un canon ambiental en el Perú se inspira en principios de justicia ecológica ya ensayados con éxito en otras naciones, particularmente aquellas con gobiernos de orientación progresista o de izquierda, que han buscado compatibilizar el aprovechamiento de los recursos naturales con la protección del medio ambiente y la equidad social. A continuación, se exponen ejemplos internacionales que demuestran la viabilidad y beneficios de mecanismos similares al propuesto:

- **Bolivia (Nacionalización Hidrocarburos y Renta Dignidad):**
Tras un giro político en 2006, “Bolivia recuperó la propiedad pública de sus hidrocarburos e implantó el *Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)*, con una alícuota del **32%** sobre la producción de gas y petróleo”²⁶. Este tributo extraordinario – “sumado a regalías – permitió al Estado captar la mayor parte de la renta

²⁶ Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2005). Ley N.º 3058 de Hidrocarburos. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional. <https://www.lexivox.org>

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana extractiva, que luego fue **redistribuida** entre diferentes niveles de gobierno y fondos sociales. Una parte significativa de los ingresos del IDH se destinó a financiar la **Renta Dignidad**, una pensión universal para adultos mayores de 60 años, creada en 2007 como medida de justicia social”. De hecho, por ley se asigna el **30% del IDH** para sostener el Fondo de la Renta Universal de Vejez²⁷, “con un costo aproximado de \$200 millones en su primer año. Gracias a esta política, **más de 1 millón de personas mayores** en Bolivia reciben un ingreso básico anual, reducido la pobreza y mejorando la calidad de vida en áreas rurales y urbanas marginales”²⁸. La experiencia boliviana demuestra cómo gravámenes especiales a las empresas extractivas pueden servir para **resarcir a la población** por la explotación de recursos no renovables, traduciendo la renta extractiva en **derechos sociales adquiridos** (pensiones, bonos sociales) y en transferencias directas a gobernaciones, municipios e indígenas. Además, Bolivia promulgó la Ley N° 300 de la Madre Tierra y Desarrollo Integral (2012), que consagra los derechos de la naturaleza y establece obligaciones de restauración ambiental, reforzando el paradigma de justicia ecológica en su marco legal.

- **Ecuador (Fondo Ambiental Amazónico y Derechos de la Naturaleza):** Ecuador ofrece otro antecedente valioso. Su Constitución de 2008 reconoció por primera vez los **derechos de la naturaleza**, orientando al Estado a equilibrar desarrollo y ecología. Con un gobierno progresista, se implementaron mecanismos de compensación para las regiones más afectadas por la extracción petrolera. La *Ley Orgánica de Circunscripción Territorial Especial Amazónica* (2018) creó un **Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico**, financiado con una porción de las ventas de petróleo extraído en la Amazonía. Específicamente, se asigna el **4% del precio de venta de cada barril de crudo**

²⁷ Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. (2007). *Ley N.º 3791 que establece la Renta Dignidad*. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional. <https://www.lexivox.org>

²⁸ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia. (2018). *Informe de ejecución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)*. <https://www.economiayfinanzas.gob.bo>

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana **amazónico** a este fondo especial²⁹, con un mínimo de 2 USD por barril. Este “canon amazónico” ecuatoriano se transfiere al Banco Central y de allí se distribuye directamente a los gobiernos autónomos de la Amazonía, garantizando que los recursos retornan al territorio originario. Los resultados han sido significativos: entre 2018 y 2021 se han canalizado más de **\$500 millones de dólares** hacia provincias amazónicas³⁰, fondos utilizados en proyectos de infraestructura básica, salud, educación, saneamiento, conservación ambiental y desarrollo productivo local. Además, Ecuador mantiene desde 2008 un **Fondo de Reparación Social y Ambiental** para remediar sitios contaminados por antiguas operaciones petroleras (por ejemplo, en la cuenca del río Corrientes y el caso Texaco). La combinación de estas políticas ha promovido una **redistribución territorial más justa** – atendiendo a provincias históricamente postergadas – y ha sentado las bases de una **justicia ecológica**, obligando a que una fracción de la riqueza petrolera financie la rehabilitación ambiental y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones amazónicas. Este modelo de contribución ambiental descentralizada es análogo al canon ambiental propuesto para el Perú, en cuanto busca **reparar el daño ecológico e invertir en desarrollo sostenible** allí donde se extraen los recursos.

- **Brasil (Royalties para Educación/Salud e ICMS Ecológico):** En Brasil, “bajo gobiernos de corte progresista, se han adoptado mecanismos legislativos que vinculan los ingresos por recursos naturales con fines sociales y ambientales. Un hito fue la Ley Federal N° 12.858 de 2013, impulsada durante la presidencia de **Dilma Rousseff**, que determinó que el **75% de las regalías petroleras** sean destinadas a la **educación pública** y el **25%**

²⁹ Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). *Ley Orgánica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*. Registro Oficial Suplemento N.º 134. <https://www.registroficial.gob.ec>

³⁰ Secretaría Técnica CTEA – Ecuador (2020). “Más de 500 millones de la Ley Amazónica desde su promulgación”. *Boletín STCTEA*, mayo 2020 secretariadelamazonia.gob.ec.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana restante a los **servicios de salud**”³¹. Rousseff defendió que las riquezas finitas del petróleo debían invertirse en capital humano para emancipar al pueblo de la pobreza. Esta decisión ha canalizado decenas de miles de millones de reales hacia escuelas, universidades, hospitales e investigación, convirtiendo la renta petrolera en un motor de desarrollo humano. En paralelo, Brasil innovó desde los años 90 con instrumentos de **transferencias fiscales ecológicas** a nivel estatal. Varios estados (Paraná, Minas Gerais, Amazonas, entre otros) implementaron el llamado **ICMS-Ecológico**, un mecanismo por el cual se redistribuye un porcentaje del impuesto sobre circulación de mercancías (ICMS) a los municipios en función de criterios ambientales – por ejemplo, “la proporción de áreas naturales protegidas o la calidad de gestión ambiental en su jurisdicción. Brasil fue el primer país en introducir este tipo de **transferencias fiscales ecológicas** para compensar a los gobiernos locales que contribuyen a conservar ecosistemas”³². La experiencia del **ICMS-E** ha sido positiva: incentivó la creación de nuevas áreas protegidas (los municipios reciben más recursos si destinan parte de su territorio a parques, reservas o protección de cuencas) y fortaleció la capacidad financiera local para gestión ambiental. Si bien es un esquema distinto al canon sobre utilidades, comparte el espíritu de **premiar la responsabilidad ambiental y compensar externalidades ecológicas** mediante asignación presupuestal. Este caso demuestra que es factible orientar la política fiscal hacia la **protección del medio ambiente** y la **equidad interterritorial**, armonizando desarrollo económico con conservación.

- **Uruguay (Transición Energética Sostenible y Fiscalidad Verde):** Aunque Uruguay no es un país minero-petrolero, su enfoque en sostenibilidad bajo gobiernos progresistas es ejemplar y ofrece lecciones en materia de **contribución ambiental**

³¹ República Federativa do Brasil. (2013). *Lei Federal N.º 12.858/2013 que destina royalties do petróleo para educação e saúde*. Diário Oficial da União. <https://www.planalto.gov.br>

³² Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Paraná. (2017). *ICMS Ecológico: Manual de critérios e distribuição*. <https://www.sema.pr.gov.br>

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana **indirecta**. Durante el gobierno del **Frente Amplio (2005-2020)**³³, “Uruguay realizó una profunda reforma de su matriz energética con fuerte inversión pública y privada en **energías renovables** (eólica, solar, biomasa), apoyada por incentivos fiscales (exoneraciones impositivas a proyectos verdes) y una planificación estratégica de largo plazo”. En aproximadamente una década, Uruguay pasó de depender en gran medida de combustibles fósiles importados a generar **98% de su electricidad a partir de fuentes renovables** (para 2017)³⁴. “Esta transición *rápida y exitosa* no solo redujo drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero del país, sino que generó ahorros estimados de **más de 500 millones de dólares al año** en la factura energética nacional, liberando recursos que pueden destinarse a políticas sociales. Uruguay demostró que una **política pública orientada a la sostenibilidad** – con marcos legales claros, participación estatal (UTE, ANCAP) y colaboración privada – produce beneficios económicos y sociales tangibles: se diversificó la economía rural con parques eólicos, se crearon empleos verdes y se redujo la contaminación local”. Si bien el caso uruguayo no involucra un canon sobre industrias extractivas, sí muestra cómo la voluntad política de un gobierno progresista puede **redistribuir cargas y beneficios ambientales**: en este caso, priorizando la inversión en bienes públicos ambientales (energía limpia) para favorecer a toda la población con energía accesible, limpia y confiable. Del mismo modo, el Canon Ambiental peruano propuesto busca reorientar una parte de las utilidades extractivas hacia bienes públicos (remediación, salud ambiental, desarrollo sostenible), inspirándose en la lógica de desarrollo inclusivo y sustentable que caracteriza al modelo uruguayo.

En conjunto, estas experiencias internacionales **respaldan la necesidad y la eficacia** de instrumentos como el Canon Ambiental. Países hermanos han demostrado que es posible y

³³ Ministerio de Industria, Energía y Minería del Uruguay. (2020). *Informe nacional sobre la transición energética 2005–2020*. <https://www.miem.gub.uy>

³⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *Uruguay: un modelo de transición energética sostenible*. <https://www.iadb.org>

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana deseable **gravar las rentas extractivas** o condicionar la distribución fiscal, con el propósito de **reparar el daño ambiental, reducir desigualdades y garantizar derechos**. Los casos citados – Bolivia y Ecuador en cuanto a redistribución territorial y remediación, Brasil en inversión social de la renta natural y en incentivos a la conservación, Uruguay en priorización de la sostenibilidad – evidencian resultados positivos: reducción de la pobreza y la desigualdad, mitigación de conflictos, mejora de indicadores ambientales y fortalecimiento de la gobernanza ecológica. Cabe señalar que muchas de estas medidas fueron adoptadas mediante **leyes y políticas públicas concretas** (p. ej., Ley 3058 de Hidrocarburos y Ley 3791 de Renta Dignidad en Bolivia; Ley Amazónica y disposiciones sobre el Fondo Común en Ecuador; Ley de regalías petroleras educativas en Brasil; Política Energética 2005-2030 en Uruguay), lo que brinda referentes legales sólidos al presente Proyecto de Ley peruano.

1.8. ¿Qué es el Canon Ambiental y por qué es necesario crearlo en el Perú?

El Canon Ambiental es una contribución parafiscal de naturaleza obligatoria que se aplica sobre el 10% de las utilidades netas anuales obtenidas por las empresas mineras e hidrocarburíferas. A diferencia del canon tradicional, que proviene del Impuesto a la Renta, este canon no forma parte del presupuesto del Tesoro Público ni sustituye tributos existentes, sino que se constituye como un fondo adicional de contrinucion por parte del sector privado, con destino específico: la reparación ambiental, la salud pública ambiental, el desarrollo territorial sostenible y el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental descentralizada.

Esta figura se sustenta en el principio 16 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), que establece que “quien contamina, paga”, así como en la Ley General del Ambiente (Ley N.º 28611)³⁵, que impone al generador del daño ambiental la obligación de asumir los costos

³⁵ Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana de su prevención, mitigación o reparación (artículos 5 y 8).

Justificación de su creación

1. Magnitud del daño ambiental no remediado

En el Perú “existen más de 8,600 pasivos ambientales mineros, de los cuales más de 1,150 son considerados de alto riesgo. A marzo de 2023, más del 60 % de estos no contaban con planes de intervención”³⁶. En el sector de hidrocarburos, los derrames en Loreto (Cuninico, Andoas, Nieva) han generado daños prolongados sin remediación efectiva.

2. Ausencia de financiamiento específico

El actual canon minero y petrolero “es una redistribución del impuesto a la renta, sin fuente directa de financiamiento para acciones de remediación ambiental, atención médica o restauración ecológica. En la práctica, los costos recaen sobre el Estado y las poblaciones afectadas”³⁷.

3. Altos costos de remediación

La remediación de un pasivo ambiental de alto riesgo “puede costar más de S/ 1 millón, y la limpieza de zonas contaminadas por petróleo puede ascender a decenas de millones de dólares. En el caso del derrame de Repsol en Ventanilla (enero de 2022), el costo inicial de la respuesta superó los US\$ 150 millones, sin incluir compensaciones futuras”³⁸.

4. Impacto en salud pública

Estudios del Instituto Nacional de Salud “han confirmado la presencia de plomo, arsénico, mercurio y cadmio en la sangre de niños y adultos en ciudades como Cerro de Pasco, La Oroya y comunidades indígenas amazónicas”³⁹. La atención de estas patologías implica costos económicos y sociales prolongados.

5. Desigualdad territorial y deuda ecológica

³⁶ Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe sobre pasivos ambientales mineros*. Serie Informes Defensoriales N.º 207. <https://www.defensoria.gob.pe>

³⁷ Villavicencio Roca, L. (2011). *Derecho ambiental y constitucionalismo ecológico*. Lima: Palestra Editores.

³⁸ BBC Mundo. (2022, enero 24). *Derrame de petróleo en Perú: el desastre ambiental causado por Repsol*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-60099478>

³⁹ Instituto Nacional de Salud (INS). (2021). *Informe técnico sobre exposición a metales pesados en Cerro de Pasco*. Ministerio de Salud.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana
Regiones productoras de recursos como Cajamarca, Pasco, Loreto y Junín tienen altos índices de pobreza y carencia de servicios básicos, pese a la riqueza extraída de sus territorios. El Canon Ambiental busca corregir esta injusticia estructural mediante una redistribución con enfoque territorial, ecológico e intercultural.

6. Referentes internacionales positivos

Países “como Bolivia (IDH y Renta Dignidad), Ecuador (canon amazónico del 4 % sobre petróleo), Brasil (royalties para educación y salud) y Uruguay (transición energética con fiscalidad verde) demuestran que los aportes extraordinarios de las industrias extractivas pueden ser usados eficazmente para justicia social y sostenibilidad territorial”⁴⁰.

El Canon Ambiental representa una **respuesta estructural a una deuda histórica** con los territorios que han sido sacrificados por el extractivismo. No es una carga arbitraria ni un nuevo impuesto, sino una herramienta de justicia fiscal, ecológica y social. Su aprobación permitiría **remediar pasivos ambientales, atender la salud de poblaciones contaminadas y fortalecer la gestión ambiental local**, con enfoque de derechos, descentralización y sostenibilidad.

1.9. Fuente de recaudación del Canon Ambiental

La fuente de financiamiento del Canon Ambiental propuesta en este proyecto de ley es una contribución parafiscal obligatoria equivalente al 4 % de las utilidades netas anuales⁴¹ de las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de minería o hidrocarburos en el territorio nacional. Esta contribución no sustituye los tributos vigentes ni afecta el régimen fiscal existente, y su recaudación estará a cargo de la SUNAT, con fiscalización por parte de la Contraloría General de la República.

Este diseño tiene como finalidad generar una fuente específica, autónoma, descentralizada y permanente de recursos públicos que permita financiar las acciones de remediación ambiental, salud pública ambiental,

⁴⁰ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2019). *Política fiscal ambiental no Brasil: avaliação do ICMS Ecológico*. <https://www.ipea.gov.br>

⁴¹ Villavicencio Roca, L. (2011). *Derecho ambiental y constitucionalismo ecológico*. Lima: Palestra Editores.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana
restauración ecológica y fortalecimiento de la institucionalidad ambiental,
sin depender del presupuesto general del Estado ni del uso discrecional
de fondos tributarios ordinarios.

Diferencia con el canon minero/petrolero tradicional

Es importante aclarar que el denominado “canon minero” o “canon petrolero” no constituye un tributo adicional que pagan las empresas extractivas⁴². En realidad, el canon es una transferencia intergubernamental derivada del Impuesto a la Renta (IR) que ya pagan las empresas, y que, según la Ley de Canon (Ley N.º 27506), se redistribuye a los gobiernos subnacionales de las zonas productoras. Es decir, es una distribución de los impuestos regulares que pagan las empresas mineras.

El canon minero o petrolero no incrementa los ingresos del Estado, ni responde al principio de responsabilidad ambiental o “quien contamina paga”, sino que simplemente traslada una porción del impuesto nacional hacia los gobiernos locales y regionales⁴³. Por tanto, no constituye una fuente adicional ni puede financiar objetivos específicos como la remediación de pasivos ambientales o la atención en salud ambiental, salvo que las autoridades regionales o locales decidan destinarlo voluntariamente a esos fines, lo cual en la práctica no ocurre o es insuficiente.

Además, el canon tradicional está supeditado a la existencia de utilidades tributables y a la recaudación efectiva del IR, lo que implica variabilidad, concentración en zonas con mayores ingresos y limitada capacidad de planificación plurianual. Tampoco incluye mecanismos vinculantes de rendición de cuentas ni criterios ambientales en su uso.

Necesidad de una fuente directa y obligatoria

Frente a esta situación, el Canon Ambiental se plantea como un aporte obligatorio, adicional, proporcional a las utilidades netas de las empresas

⁴² Congreso de la República del Perú. (2001). *Ley N.º 27506 – Ley de Canon*. Diario Oficial El Peruano, 20 de julio de 2001.

⁴³ SUNAT. (2023). *Informe de recaudación del Impuesto a la Renta del sector minero 2022*. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. <https://www.sunat.gob.pe>

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana que operan en sectores de alto impacto ecológico. Su finalidad no es redistributiva general, sino reparatoria y correctiva, orientada a cubrir los altos costos de la remediación ambiental que hoy no son asumidos por quienes generan el daño.

Los costos de remediar pasivos ambientales mineros pueden superar el millón de soles por sitio⁴⁴, y los daños por derrames petroleros en ecosistemas amazónicos y marinos pueden ascender a decenas o cientos de millones de dólares. Estas cifras, sumadas a los impactos en salud pública, infraestructura hídrica y restauración ecológica, hacen insostenible que el Estado continúe asumiendo la totalidad del costo de la degradación ambiental, mientras las empresas generan utilidades sin responsabilidad proporcional.

En consecuencia, la creación de esta contribución parafiscal se sustenta en el principio de quien contamina, paga (Declaración de Río, Principio 16)⁴⁵ y en el deber de internalizar los costos ambientales como parte del modelo económico extractivo. Además, responde a estándares de justicia ambiental y equidad fiscal, reconociendo que los territorios sacrificados deben recibir compensación real y proporcional al daño soportado.

En síntesis, el **Canon Ambiental** propuesto no es un experimento aislado, sino que se enmarca en una tendencia regional hacia la **justicia ambiental y la reparación territorial** promovida por gobiernos preocupados por el bienestar de sus pueblos y la protección de la naturaleza. Al consagrar por ley una contribución del 4% de las utilidades de las empresas mineras y petroleras para fines ambientales y sociales específicos, el Perú daría un paso histórico en la misma dirección: la de un desarrollo verdaderamente *sostenible y justo*. Esta iniciativa legislativa se nutre de lecciones internacionales y las adapta a nuestra realidad, buscando saldar la deuda con las comunidades afectadas por la extracción y honrar el mandato constitucional de defender tanto los derechos de la persona humana como el derecho de todos a vivir en un

⁴⁴ Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe sobre pasivos ambientales mineros*. Serie Informes Defensoriales N.º 207. <https://www.defensoria.gob.pe>

⁴⁵ Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/rio.htm>

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana
ambiente equilibrado y adecuado.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN

La aprobación del presente Proyecto de Ley no implica colisión con el marco constitucional ni legal vigente, sino que lo complementa y fortalece, particularmente en el ámbito del derecho ambiental, la equidad territorial y la responsabilidad socioambiental de las industrias extractivas.

En primer lugar, esta norma no constituye la creación de un tributo en sentido estricto, sino una contribución parafiscal con destino específico, lo que se encuentra dentro de las facultades del Congreso conforme al artículo 74 de la Constitución Política del Perú, en la medida que no afecta recursos del Tesoro Público ni implica gasto público adicional. El canon ambiental no se financia con presupuesto nacional, sino con un porcentaje de las utilidades de las empresas mineras e hidrocarburíferas, bajo el principio internacional de “quien contamina, paga” (Principio 16 de la Declaración de Río de 1992), al cual el Perú adscribe. En términos simples, se trata de una medida legal que fortalece la capacidad fiscal del Estado.

Asimismo, esta norma refuerza y se articula con leyes preexistentes como la Ley N.º 28271, que regula los pasivos ambientales mineros, y la Ley N.º 29134, que regula los pasivos ambientales de hidrocarburos. Ambas normas establecen obligaciones del Estado y de los operadores privados para identificar y remediar los pasivos, pero no contemplan un mecanismo financiero sostenible y autónomo como el que propone esta ley. En ese sentido, el Canon Ambiental no sustituye dichas leyes, sino que las complementa, generando recursos frescos y descentralizados para ejecutar las obligaciones de remediación.

Además, la norma propuesta es coherente con los compromisos internacionales del Estado peruano en materia ambiental y de derechos humanos, incluyendo el Convenio 169 de la OIT, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (como el reciente caso “Comunidades de La Oroya vs. Perú”), que reconoce la obligación estatal de garantizar el derecho a un ambiente sano, así como el derecho a la salud, especialmente en territorios impactados por actividades extractivas.

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana

En el plano administrativo, la norma fortalece el rol rector del Ministerio del Ambiente y promueve una gestión descentralizada de los recursos ambientales, lo cual se alinea con el proceso de fortalecimiento de capacidades de gobiernos regionales y locales, tal como lo promueve el proceso de descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.º 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.º 27972).

En síntesis, la vigencia de esta ley permitirá dotar al ordenamiento jurídico peruano de un instrumento robusto de redistribución ambiental con enfoque de justicia ecológica, sin crear conflicto con normas vigentes, ni afectar el equilibrio presupuestal nacional, contribuyendo en cambio a cerrar las brechas estructurales históricas de desprotección y abandono de las regiones productoras.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley que crea el Canon Ambiental tiene un **alto beneficio social, ambiental y económico**, sin generar costo alguno para el erario nacional ni desequilibrio presupuestal, dado que **no implica gasto público directo** ni afecta los ingresos ordinarios del Tesoro Público. Su diseño se basa en un mecanismo de redistribución justa de las utilidades privadas obtenidas por empresas extractivas, canalizadas a través de una contribución parafiscal del 10% de sus utilidades anuales.

Beneficios esperados:

- **Remediación efectiva de pasivos ambientales:** Permitirá generar un fondo permanente y descentralizado para financiar la recuperación de ecosistemas degradados por actividades extractivas, lo cual a su vez evita costos futuros en salud pública y litigios contra el Estado.
- **Reducción de enfermedades y mortalidad asociadas a contaminación:** Al financiar acciones de salud ambiental y atención médica especializada para personas afectadas por metales pesados (como en Cerro de Pasco o La Oroya), se reducen costos sociales y sanitarios de largo plazo.
- **Prevención de conflictos socioambientales:** Al garantizar que una parte de las utilidades extractivas regrese de forma concreta a las poblaciones afectadas, se reducen tensiones territoriales, bloqueos de operaciones, paralizaciones sociales y sus costos económicos asociados.
- **Desarrollo territorial con equidad:** La inversión descentralizada en saneamiento, agua segura, reforestación, vigilancia ambiental y reactivación económica local permitirá cerrar brechas históricas en regiones productoras

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana de recursos, hoy empobrecidas pese a su aporte a la economía nacional.

- **Fortalecimiento institucional local:** Al financiar capacidades técnicas en gobiernos locales y regionales en materia de gestión ambiental, se mejora la calidad del gasto y la planificación del desarrollo sostenible.
- **Estabilidad jurídica y previsibilidad empresarial:** La creación de un canon claramente definido y con reglas estables promueve seguridad jurídica, evitando decisiones judiciales o internacionales que ordenen compensaciones más onerosas al Estado por omisión de sus deberes ambientales.

Costos:

- El único “costo” directo sería para las empresas extractivas formales, quienes destinarían un 10% de sus utilidades netas anuales a este nuevo canon. Sin embargo, esto no constituye un impuesto adicional sobre ingresos brutos ni sobre inversión inicial, por lo que **no afecta la competitividad ni rentabilidad de sus operaciones**.
- Además, dicho aporte es una **retribución justa** por el uso de recursos naturales no renovables y por los pasivos que muchas veces deja su actividad, y que hoy son asumidos injustamente por el Estado o las comunidades.

IV. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley que crea el Canon Ambiental se encuentra plenamente alineado con los principios, objetivos y políticas de Estado establecidos en el Acuerdo Nacional, instrumento de consenso que orienta las políticas públicas del país hacia un desarrollo sostenible, inclusivo y descentralizado.

En específico, la propuesta guarda correspondencia directa con las siguientes Políticas de Estado:

Política de Estado N.º 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental

Esta política establece que el Estado debe:

“Promover y evaluar permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas.”

Asimismo, plantea como deber público:

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana
“Recuperar ambientes degradados, priorizando territorios vulnerables o contaminados por actividades económicas””

El Canon Ambiental cumple esta política al generar un fondo permanente y específico para la remediación ambiental de pasivos mineros y petroleros, así como para el financiamiento de salud ambiental y vigilancia epidemiológica en poblaciones expuestas a contaminación por metales pesados.

Política de Estado N.º 21: Desarrollo en infraestructura y vivienda

Aunque su eje es la infraestructura, esta política establece la necesidad de impulsar obras públicas con sostenibilidad ambiental, lo cual guarda relación con los fines del canon propuesto, al contemplar inversiones en infraestructura verde, saneamiento ambiental, tratamiento de aguas y reforestación en zonas afectadas.

Política de Estado N.º 23: Política de desarrollo agrario y rural

Esta política establece que el Estado debe:

“Promover el desarrollo territorial equilibrado, reconociendo las especificidades sociales, culturales, económicas y ecológicas del ámbito rural.”

El Canon Ambiental prioriza recursos para poblaciones rurales e indígenas impactadas por la minería y los hidrocarburos, fomentando la justicia ecológica y la reparación histórica, lo cual es concordante con esta política.

Política de Estado N.º 33: Gestión integrada y sostenible de los recursos hídricos

Esta política establece:

“Dar prioridad al abastecimiento de agua en cantidad, calidad y oportunidad idóneas para consumo humano y para la seguridad alimentaria”⁴⁶.

El canon propuesto financiará proyectos de recuperación de cuencas, acceso a agua segura, descontaminación de fuentes hídricas y saneamiento ambiental, todos ellos necesarios para garantizar el derecho humano al agua en regiones impactadas por la actividad extractiva.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente Proyecto de Ley se alinea con la **Agenda Legislativa 2024–2025**, aprobada mediante la Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2024-2025-

⁴⁶ Acuerdo Nacional. (2022). *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. Presidencia del Consejo de Ministros. Recuperado de <https://www.acuerdonacional.pe>



“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana
CR y en concordancia con los objetivos y políticas del Acuerdo Nacional⁴⁷, en
los siguientes ejes temáticos prioritarios:

- **Objetivo III – Competitividad del país**, Tema 83: al impulsar inversiones en infraestructura ambiental (remediación, agua, saneamiento) con impacto en territorios productivos.
- **Objetivo IV – Desarrollo social**, Tema 58: al garantizar derechos colectivos de comunidades campesinas y nativas directamente afectadas por actividades extractivas.
- **Objetivo V – Estado moderno y descentralizado**, Tema 96: al fortalecer la gestión ambiental de gobiernos subnacionales mediante transferencias con fines específicos y mecanismos de rendición de cuentas.

En conjunto, esta iniciativa legislativa responde a los objetivos estratégicos del Congreso en materia de sostenibilidad, equidad territorial y justicia ambiental.

⁴⁷ Congreso de la República del Perú. (2024). *Agenda Legislativa 2024–2025*. Resolución Legislativa del Congreso N.º 006-2024-2025-CR. Diario Oficial El Peruano, 20 de marzo de 2024.