



**PROYECTO DE LEY QUE CREA EL
PROGRAMA DE COMPENSACIÓN
ECONÓMICA Y ATENCIÓN INTEGRAL
PARA PERSONAS AFECTADAS POR
CONTAMINACIÓN CON METALES
PESADOS Y OTRAS SUSTANCIAS
TÓXICAS**

El Grupo Parlamentario **Bancada Socialista**, a iniciativa del congresista que suscribe, **PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE CREA EL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN ECONÓMICA Y ATENCIÓN
INTEGRAL PARA PERSONAS AFECTADAS POR CONTAMINACIÓN CON
METALES PESADOS Y OTRAS SUSTANCIAS TÓXICAS**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear el Programa de Compensación Económica y Atención Integral para Personas Afectadas por Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Tóxicas, destinado a garantizar el derecho a la salud, la integridad y una vida digna de las personas afectadas, a través de una compensación económica y el acceso a servicios de salud especializados.

Artículo 2. Ámbito de Aplicación

La presente ley es de aplicación a nivel nacional y alcanza a todos los ciudadanos peruanos o residentes en el territorio nacional que se encuentren en la condición de persona afectada, conforme a la definición establecida en el artículo 3.

Artículo 3. Definición de Persona Afectada

Para los efectos de la presente ley, se considera "persona afectada" a todo individuo que presente en su organismo una concentración de metales pesados como plomo, arsénico, mercurio, cadmio, u otras sustancias tóxicas, en niveles que superen los límites máximos permisibles establecidos por la Autoridad Nacional de Salud o, en su defecto, por los parámetros de la Organización Mundial de la Salud (OMS). La condición de persona afectada deberá ser acreditada mediante un diagnóstico médico emitido por un establecimiento de salud público o privado debidamente acreditado.

Artículo 4. Creación del Registro Único de Personas Afectadas (RUPA-MET)

Créase el Registro Único de Personas Afectadas por Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Tóxicas (RUPA-MET), a cargo del Ministerio de Salud (MINSA), el cual tendrá como finalidad la inscripción, calificación y seguimiento de todas las personas que cumplan con la condición establecida en el artículo 3 de la presente ley. La inscripción en el RUPA-MET es requisito indispensable para acceder a los beneficios del Programa.

Artículo 5. Beneficios del Programa

Las personas inscritas en el RUPA-MET tendrán derecho a los siguientes beneficios:

1. **Compensación Económica Única:** El Estado otorgará, por única vez, una compensación económica a las personas afectadas, de acuerdo a la siguiente escala:
 - a) El equivalente a cuarenta (40) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) para toda persona inscrita en el RUPA-MET.
 - b) El equivalente a ochenta (80) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) para aquellas personas que, como consecuencia de la contaminación, presenten un diagnóstico de daño grave o irreversible a la salud, debidamente certificado por la Comisión Médica Calificadora a que se refiere la Segunda Disposición Complementaria Final.
 - c) El equivalente a ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) para los herederos legales de las personas fallecidas cuya causa de muerte esté directamente relacionada con la exposición a metales pesados, acreditada conforme a ley.
2. **Atención Integral de Salud:** El Estado garantizará el acceso gratuito, preferente y continuo a servicios de salud integrales para el diagnóstico, tratamiento, monitoreo y rehabilitación de las patologías asociadas a la contaminación por metales pesados y otras sustancias tóxicas. Esta atención incluirá la provisión de medicamentos, terapias especializadas y apoyo en salud mental.

Artículo 6. Financiamiento

El financiamiento de los beneficios establecidos en la presente ley se atenderá con cargo a los recursos ordinarios del Tesoro Público. Para tal fin, créase el "Fondo de Compensación para Afectados por Metales Pesados", cuya administración estará a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Estado, a través de la Procuraduría General del Estado, iniciará las acciones de repetición que correspondan contra las personas naturales o jurídicas que resulten responsables de la contaminación ambiental que dio origen a la afectación, con el fin de reembolsar al Tesoro Público los gastos efectuados. Los montos recuperados constituirán recursos del Fondo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, aprobará el reglamento correspondiente, en el que se establecerán los procedimientos para la inscripción en el RUPA-MET, la acreditación de la condición de afectado, el otorgamiento de los beneficios y demás disposiciones necesarias para su aplicación.

SEGUNDA. Comisión Médica Calificadora de Incapacidad

El Ministerio de Salud conformará una Comisión Médica Calificadora de Incapacidad por Contaminación con Metales Pesados, de carácter autónomo, encargada de evaluar y certificar el daño grave o irreversible a la salud para los fines del literal b) del artículo 5.

TERCERA. Compatibilidad de Acciones

El acogimiento a los beneficios de la presente ley no limita ni excluye el derecho de las personas afectadas a interponer las acciones civiles, penales o administrativas que correspondan para la reparación de los daños y la sanción a los responsables.

CUARTA. Declaratoria de Interés Nacional

Declárase de interés nacional y necesidad pública la atención prioritaria de la problemática sanitaria y ambiental derivada de la contaminación por metales pesados y otras sustancias tóxicas en todo el territorio nacional.

Lima, octubre del año dos mil veinticinco

CONGRESISTAS

PASIÓN NEOMIAS DÁVILA ATANACIO
Congresista de la República

ALEX FLORES R.

**PROYECTO DE LEY QUE CREA EL
PROGRAMA DE COMPENSACIÓN
ECONÓMICA Y ATENCIÓN INTEGRAL
PARA PERSONAS AFECTADAS POR
CONTAMINACIÓN CON METALES
PESADOS Y OTRAS SUSTANCIAS
TÓXICAS**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Desde hace muchos años, en nuestro territorio nacional existe una tragedia silenciosa, miles de peruanos tienen sangre contaminada que nunca eligieron, que nunca merecieron, producto de una minería extractivista que priorizó las ganancias por encima de la vida humana.

Esta no es una propuesta más sobre compensaciones económicas o políticas públicas sectoriales. Lo que se busca es un acto de justicia hacia quienes han pagado con su salud, su futuro y, en muchos casos, con sus vidas, el precio de un modelo de desarrollo extractivista.

En efecto, cuando hablamos de contaminación por metales pesados, estamos describiendo una forma de violencia estructural que se ejerce sobre los cuerpos más vulnerables de nuestra sociedad. Los niños que nacen con niveles elevados de plomo en sangre, las madres que amamantan a sus bebés con leche contaminada por arsénico, las familias que durante generaciones han bebido agua contaminada con mercurio, etc.¹



¹ <https://www.actualidadambiental.pe/cerro-de-pasco-metales-pesados/>

La realidad que viven estas personas trasciende cualquier marco conceptual que podamos construir desde la comodidad de nuestras oficinas. Muchas familias experimentan deterioro progresivo, síntomas que aparecen sin explicación aparente, consultas médicas que no encuentran respuestas satisfactorias. Muchos padres ven a sus hijos desarrollar problemas de aprendizaje sin comprender las causas. Adultos que experimentan fatiga crónica, problemas neurológicos y enfermedades que parecen no tener cura.

El caso de Cerro de Pasco representa apenas la punta del *iceberg* de una problemática que se extiende por todo nuestro territorio nacional. Durante más de cuatro siglos, Cerro de Pasco ha sido testigo de una actividad minera que transformó radicalmente su paisaje y la salud de sus habitantes. Las empresas que operaron en la zona extrajeron riquezas incalculables, pero dejaron como legado una población con niveles de contaminación que superan cualquier estándar internacional de seguridad.²

La historia de La Oroya, recientemente reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, nos enseña que estos casos no son accidentes aislados ni consecuencias inevitables del desarrollo. Son el resultado de decisiones conscientes de priorizar la rentabilidad económica por encima de la protección de la salud pública. Son el producto de un Estado que durante décadas falló en su obligación fundamental de proteger a sus ciudadanos más vulnerables.³

Pero también existen otras realidades menos visibles, igualmente dramáticas. En Madre de Dios, las comunidades indígenas han visto cómo la minería ilegal de oro ha contaminado sus ríos con mercurio, afectando no solo su salud sino también su forma de vida ancestral⁴. En Cajamarca, poblaciones rurales han experimentado los efectos de la contaminación minera en sus fuentes de agua y en sus tierras de cultivo⁵.

La dimensión temporal de esta problemática agrega una carga adicional de injusticia. Los efectos de la exposición a metales pesados no se manifiestan inmediatamente. Pueden pasar años, incluso décadas, antes de que los síntomas se hagan evidentes. Esto significa que muchas de las personas que hoy sufren las consecuencias de la contaminación fueron expuestas cuando eran niños, cuando no tenían capacidad de decisión sobre su lugar de residencia o sus condiciones de vida.

Los efectos intergeneracionales de esta contaminación constituyen quizás el aspecto más cruel de esta problemática. Las madres expuestas a metales pesados pueden transmitir esta contaminación a sus hijos durante el embarazo y la lactancia. Los niños

² https://earthrights.org/media_release/cerro-de-pasco-entre-violaciones-a-derechos-humanos-y-la-ausencia-de-justicia-ambiental/

³ <https://www.actualidadambiental.pe/derechos-humanos-y-ambiente-analisis-sobre-la-sentencia-de-la-corte-idh-en-caso-la-oroya/>

⁴ <https://www.iucn.nl/en/story/gold-mining-in-madre-de-dios-mercury-in-every-body/>

⁵ <https://www.omct.org/es/recursos/blog/rural-communities-in-cajamarca-stand-against-mining-threat>

que crecen en ambientes contaminados desarrollan problemas de desarrollo neurológico que los acompañarán toda su vida. Las familias enteras quedan atrapadas en ciclos de enfermedad y pobreza que se perpetúan de generación en generación.

La respuesta del Estado peruano ante esta crisis ha sido, hasta ahora, fragmentada e insuficiente, reuniones tras reuniones, pero jamás se llegan a atender verdaderamente a estas familias contaminadas con metales pesados. No existe un marco integral que reconozca la responsabilidad estatal en la protección de estas poblaciones y que garantice una reparación adecuada para quienes ya han sido afectados.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 2, inciso 22, establece con claridad meridiana que toda persona tiene derecho *"a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida"*. Este derecho fundamental ha sido sistemáticamente vulnerado para miles de peruanos que han visto cómo su entorno se convertía en una fuente de enfermedad y sufrimiento.

El artículo 7 de la Constitución también establece que *"todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad"*. Este mandato constitucional implica no solo la obligación de prevenir daños futuros, sino también la responsabilidad de reparar los daños ya causados y de garantizar atención médica especializada para quienes han sido afectados.

La presente propuesta legislativa surge de la necesidad urgente de materializar estos principios constitucionales en políticas públicas concretas que respondan a la magnitud y complejidad de la problemática. No se trata de crear privilegios injustificados ni de establecer precedentes peligrosos para las finanzas públicas. Se trata de cumplir con una obligación moral y jurídica que el Estado peruano ha postergado durante demasiado tiempo.

El diseño del Programa de Compensación Económica y Atención Integral para Personas Afectadas por Contaminación con Metales Pesados y Otras Sustancias Tóxicas responde a una visión integral de la reparación que va más allá de la simple compensación monetaria. Reconoce que las víctimas de la contaminación requieren no solo un reconocimiento económico del daño sufrido, sino también acceso a servicios de salud especializados que les permitan manejar las consecuencias de su exposición.

La creación del Registro Único de Personas Afectadas representa un avance en la sistematización de la información sobre esta problemática. Por primera vez en la historia del país, se contará con un instrumento que permita identificar, registrar y hacer seguimiento a todas las personas que han sido afectadas por contaminación con metales pesados, independientemente de su ubicación geográfica o de las circunstancias específicas de su exposición.

Por otra parte, la escala de compensación económica propuesta refleja un equilibrio entre la necesidad de reconocer adecuadamente el daño sufrido y la sostenibilidad fiscal del programa. Los montos establecidos toman como referencia los precedentes internacionales, particularmente la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso La Oroya vs. Perú.

La diferenciación de montos según el nivel de afectación reconoce que no todas las víctimas han experimentado el mismo grado de daño. Quienes presentan daños graves o irreversibles requieren una compensación mayor que refleje la magnitud de su sufrimiento y las limitaciones que enfrentarán en su vida futura. Los herederos de personas fallecidas por causas relacionadas con la contaminación merecen un reconocimiento especial que honre la memoria de sus seres queridos y contribuya a mitigar el impacto económico de su pérdida.

El componente de atención integral de salud constituye quizás un aspecto medular de la propuesta. Reconoce que la compensación económica, por importante que sea, no es suficiente para abordar las necesidades complejas de las personas afectadas por contaminación con metales pesados. Estas personas requieren acceso a servicios médicos especializados que muchas veces no están disponibles en sus lugares de residencia o que tienen costos prohibitivos para familias de bajos recursos.

La garantía de atención médica gratuita, preferente y continua representa un cambio paradigmático en la forma como el Estado peruano aborda las consecuencias de la contaminación ambiental. Por primera vez, se reconoce que las víctimas de la contaminación tienen derecho a recibir atención médica especializada como parte de la reparación integral que el Estado debe brindarles.

Finalmente, el mecanismo de financiamiento propuesto combina la responsabilidad primaria del Estado con la búsqueda de resarcimiento por parte de los verdaderos responsables de la contaminación. La creación del Fondo de Compensación para Afectados por Metales Pesados garantiza que los recursos necesarios estén disponibles de manera inmediata, sin que las víctimas tengan que esperar a que se resuelvan los complejos procesos judiciales contra las empresas responsables.

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

La aprobación de esta ley generará efectos positivos en el ordenamiento jurídico nacional, estableciendo por primera vez un marco integral para la reparación de víctimas de contaminación ambiental que servirá como modelo para futuras intervenciones en esta materia. La propuesta se integra armónicamente con la legislación existente, llenando vacíos que han limitado la efectividad de la protección ambiental y sanitaria en nuestro país.

La relación con el marco constitucional se verá fortalecida, ya que la ley materializa de manera concreta los mandatos de los artículos 2 inciso 22, 7 y 9 de la Constitución respecto al derecho a un ambiente sano, a la protección de la salud y a la política nacional de salud. Ya que, por primera vez, estos derechos fundamentales tendrán un mecanismo específico de protección y reparación que trasciende las declaraciones programáticas para convertirse en derechos exigibles con contenido concreto.

Con la propuesta se fortalece la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. El principio de responsabilidad ambiental encuentra en esta ley un mecanismo específico de aplicación que complementa los instrumentos de gestión ambiental existentes.

También se ve fortalecida la Ley N° 26842, Ley General de Salud, por cuanto si bien se habla de los principios generales de protección de la salud pública, sin embargo, se carece de mecanismos específicos para abordar las consecuencias de la contaminación ambiental en la salud humana. Esta ley llena ese vacío, creando un sistema especializado de atención que complementa los servicios regulares del sistema de salud.

Asimismo, las normas que regulan la actividad minera, industrial y de hidrocarburos se verán complementadas con un mecanismo efectivo de internalización de costos ambientales. Las empresas que operan en estos sectores tendrán incentivos adicionales para implementar medidas de prevención de la contaminación, ya que conocerán de antemano las consecuencias económicas de causar daños a la salud de las poblaciones.

La legislación sobre responsabilidad civil también se verá fortalecida, mientras que el Código Civil establece los principios generales de la responsabilidad por daños, esta ley desarrolla un régimen específico para los daños ambientales que considera sus características particulares: la dificultad de establecer nexos causales directos, los efectos diferidos en el tiempo, la afectación colectiva y la necesidad de reparación integral, etc.

El impacto en la política fiscal será manejable y sostenible, ya que la ley incluye mecanismos de recuperación de costos que permitirán que el programa se autofinancie parcialmente a mediano plazo. Además, los beneficios económicos derivados de la mejora en la salud pública y la reducción de costos de atención médica compensarán ampliamente la inversión inicial requerida.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

3.1. Análisis de costos

Costo	Descripción
--------------	--------------------

Compensaciones Económicas Directas	Pagos únicos a personas afectadas según escala establecida.
Atención Integral de Salud	Servicios médicos especializados, medicamentos, terapias y seguimiento continuo. Incluye fortalecimiento de capacidades en establecimientos de salud y contratación de personal especializado.
Implementación del registro	Se requerirá presupuesto para el desarrollo de sistemas informáticos, capacitación de personal y equipamiento de laboratorios para diagnóstico.
Comisión Médica Calificadora	Funcionamiento de comisiones regionales para evaluación de casos complejos, incluyendo personal especializado, equipos y protocolos de evaluación.

3.2. Análisis de beneficios

Beneficios	Descripción
Ahorro en Costos de Salud	Reducción de gastos en tratamientos de emergencia, hospitalizaciones prolongadas y complicaciones evitables mediante atención preventiva y especializada temprana.
Incremento en Productividad	Mejora en capacidad laboral de personas afectadas que reciben tratamiento adecuado, reducción de días de incapacidad y mayor participación en actividades económicas.
Prevención de Gastos	Protección del patrimonio familiar ante gastos médicos elevados, evitando empobrecimiento de familias afectadas y manteniendo su capacidad de consumo.
Mejora en Indicadores de Desarrollo	Reducción de mortalidad infantil, mejora en rendimiento escolar de niños tratados, incremento en esperanza de vida saludable de la población afectada.
Reducción de Costos Judiciales	Menor carga sobre el sistema judicial por resolución administrativa de casos, reducción de litigios prolongados y costosos.

La relación costo-beneficio resulta favorable cuando se consideran todos los elementos involucrados. Los costos directos de implementación se ven ampliamente compensados por beneficios una vez que el programa alcance su plena operatividad.

Los beneficios intangibles, aunque difíciles de cuantificar con precisión, representan un valor agregado que fortalece aún más la justificación económica de la propuesta. La mejora en la calidad de vida de las familias afectadas, el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones del Estado y la contribución a la construcción de una sociedad más justa generan externalidades positivas que se extienden mucho más allá del ámbito sanitario.

IV. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa legislativa se encuentra alineada con los grandes objetivos nacionales establecidos en el Acuerdo Nacional⁶. A continuación, detallo cada uno de ellos:

1. **La Política de Estado 13 (*Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social*)**. El programa garantiza que las personas afectadas por contaminación con metales pesados, independientemente de su ubicación geográfica o condición socioeconómica, tengan acceso a servicios de salud especializados que respondan a sus necesidades específicas.
2. **La Política de Estado 10 (*Reducción de la pobreza*)**. La compensación económica y la atención médica gratuita evitan que estas familias caigan en situaciones de pobreza extrema debido a gastos médicos catastróficos y pérdida de ingresos por enfermedad. Además, la mejora en la salud de los miembros de estas familias incrementa su capacidad productiva y sus oportunidades de desarrollo económico.
3. **La Política de Estado 8 (*Descentralización política, económica y administrativa*)**. El registro operará de manera descentralizada, fortaleciendo las direcciones regionales de salud y contribuyendo al desarrollo de expertise técnico en las regiones.
4. **La Política de Estado 23 (*Política de desarrollo agrario y rural*)**. La mejora en la salud de estas poblaciones y la compensación económica recibida pueden contribuir a la diversificación productiva y al fortalecimiento de las economías rurales.
5. **La Política de Estado 7 (*Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana*)**. El reconocimiento y reparación de las víctimas de esta forma de violencia contribuye al fortalecimiento del tejido social y a la construcción de una cultura de respeto por los derechos humanos.
6. **La Política de Estado 28 (*Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial*)**. El programa representa un mecanismo efectivo de acceso a la justicia para poblaciones que históricamente han enfrentado barreras para hacer valer sus derechos.

⁶ Acuerdo Nacional. Disponible en: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>