



Comisión de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS

Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Han sido remitidas para estudio y dictamen de la Comisión de Energía y Minas las siguientes iniciativas legislativas:

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Denominación de la propuesta legislativa
6906/2023-CR	George Edward Málaga Trillo	No Agrupados	Proyecto de ley que promueve la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento de oro en la minería artesanal y de pequeña escala y su completa eliminación al 2030.
11841/2024-CR	Karol Ivett Paredes Fonseca	Avanza País - Partido de Integración Social	Proyecto de Ley que prohíbe el uso, comercialización y tráfico ilícito de mercurio en la minería, promoviendo la transición a tecnologías limpias.
14187/2024-CR	Diana Carolina Gonzales Delgado	Avanza País - Partido de Integración Social	Proyecto de Ley que prohíbe el uso del mercurio en todas las actividades mineras en el territorio nacional.

Luego del análisis y debate correspondiente efectuado en la Sala 2 – Fabiola Salazar Leguía, ubicada en el edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, y a través de la Plataforma Microsoft Teams, durante la Octava Sesión Ordinaria Semipresencial de la Comisión de Energía y Minas, de fecha 17 de marzo de 2026, se aprobó el dictamen favorable recaído en los **Proyectos de Ley 6906/2023-CR, 11841/2024-CR y 14187/2025-CR** que, con texto sustitutorio, proponen la "**Ley que establece la eliminación progresiva del uso del mercurio en la minería, fortalece su control integral y promueve la transición a tecnologías limpias**" por **UNANIMIDAD** de los presentes al momento de la votación, con la dispensa de la lectura y aprobación del acta, para ejecutar los acuerdos tomados en la referida sesión. Votaron a favor los señores congresistas: Victor Raul Cutipa Ccama, Diana Carolina Gonzales Delgado, Carlos Enrique Alva Rojas, Guido Bellido Ugarte, Miguel Angel Ciccía Vásquez, Pasió Neomías Dávila Atanacio, Paul Silvio Gutiérrez Ticona, Elizabeth Sara Medina Hermosilla, Esdras Ricardo Medina Minaya, Jorge Carlos Montoya Manrique, Kelly Roxana Portalatino Ávalos, Segundo Teodomiro

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

Quiroz Barboza, Wilson Soto Palacios, Héctor Valer Pinto y Jhaec Darwin Espinoza Vargas.

I. Situación procesal

I.1 Antecedentes procedimentales

• PROYECTO DE LEY 6906/2023-CR

El Proyecto de Ley 6906/2023-CR fue presentado el 29 de enero de 2024 al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, siendo decretado a las Comisiones de: *i)* Energía y Minas y *ii)* Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología el 31 de enero del mismo año.

• PROYECTO DE LEY 11841/2024-CR

El Proyecto de Ley 11841/2024-CR fue presentado el 3 de julio de 2025 al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, siendo decretado a las Comisiones de: *i)* Energía y Minas y *ii)* Justicia y Derechos Humanos el 7 de julio del mismo año.

• PROYECTO DE LEY 14187/2024-CR

El Proyecto de Ley 14187/2024-CR fue presentado el 10 de marzo de 2026 al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, siendo decretado a la Comisión de Energía y Minas el 7 de julio del mismo año.

I.2 Antecedentes parlamentarios

Del análisis efectuado en el portal institucional del Congreso de la República, así como de la revisión de los archivos de los proyectos de ley presentados desde el año 2006, se verifica que en distintos periodos parlamentarios se han presentado diversas iniciativas legislativas que abordan materia igual o similar a la propuesta bajo estudio, vinculada a la reducción o eliminación del uso de mercurio en la actividad minera.

Durante el actual periodo parlamentario 2021-2026, se han presentado los Proyectos de Ley 6906/2023-CR¹ y 11841/2024-CR², 14187/2025-CR³ los cuales comparten identidad

¹ Proyecto de Ley 6906/2023-CR.
Recuperado del siguiente enlace <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTYwNTg0/pdf>

² Proyecto de Ley 11841/2024-CR
Recuperado del siguiente enlace <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzA2NDU3/pdf>

³ Proyecto de Ley 14187/2025-CR
Recuperado del siguiente enlace <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzc3Mzkw/pdf>

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

de materia, finalidad y objeto regulatorio, al proponer medidas orientadas a la eliminación progresiva del uso del mercurio, el fortalecimiento de su control y la promoción de tecnologías limpias en la minería.

Cabe señalar que el Proyecto de Ley 6906/2023-CR cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, aprobado por mayoría en su Vigésima Cuarta Sesión Ordinaria celebrada el 4 de junio de 2024⁴. Dicho dictamen reconoce la necesidad de adoptar medidas normativas para enfrentar los impactos ambientales y sanitarios derivados del uso de mercurio, especialmente en contextos de minería artesanal y de pequeña escala.

En atención a la coincidencia temática entre los Proyectos de Ley 6906/2023-CR, 11841/2024-CR y 14187/2025-CR, y conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República, las referidas iniciativas fueron acumuladas para su análisis conjunto, a fin de evitar duplicidad normativa y elaborar un texto sustitutorio integral que sistematice y armonice los aportes contenidos en cada una de ellas.

En el periodo parlamentario 2016-2021 se presentó el Proyecto de Ley 1040/2016-CR⁵, denominado Ley sobre la reducción progresiva del uso del mercurio en la minería peruana. Esta iniciativa contó inicialmente con dictamen favorable de la Comisión de Energía y Minas; sin embargo, en una nueva evaluación se aprobó dictamen negativo el 19 de noviembre de 2020, pasando posteriormente al archivo el 9 de diciembre de 2021, bajo el argumento de que la materia ya se encontraba regulada por normativa vigente.

En el periodo parlamentario 2011-2016 se presentaron, entre otras, las siguientes iniciativas: el Proyecto de Ley 2795/2013-CR⁶, Ley que promueve el desarrollo sostenible y la reducción de la contaminación ambiental para la eliminación progresiva del mercurio en la actividad minera; y el Proyecto de Ley 1889/2012-CR⁷, Ley por el cual se establece la prohibición para uso de mercurio y cianuro en la minería. Ambas iniciativas tuvieron dictamen acumulativo favorable aprobado por mayoría el 12 de mayo de 2015 por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología; no obstante, no fueron agendadas en el Pleno al no contar con dictamen de la Comisión de

⁴ Dictamen favorable recaído en el Proyecto de Ley 6906/2023-CR
Recuperado de <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTk1NDIz/pdf>

⁵ Expediente Digital del Proyecto de Ley 1040/2016-CR
Recuperado del siguiente enlace:
<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/debusqueda/2/401B2DBC7714656C052580DE005B7237?opendocument>

⁶ Expediente Digital del Proyecto de Ley 2795/2013-CR.
<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/debusqueda/2/DFFE76FABF88DF64052583850063A7FF?opendocument>

⁷ Expediente Digital del Proyecto de Ley 1889/2012-CR
<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/debusqueda/2/AB5502F6F6639F50052583850063A276?opendocument>

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

Energía y Minas, en su calidad de comisión principal. Cabe señalar que, en dicho periodo legislativo, se aprobó y publicó la Resolución Legislativa N° 30352 que aprueba el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

Asimismo, en el periodo parlamentario 2006-2011 se presentó el Proyecto de Ley 3708/2009-CR⁸, Ley que establece el control del uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico y otras sustancias tóxicas similares en las actividades mineras. Este proyecto obtuvo dictamen favorable de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología; sin embargo, no fue agendado en el Pleno del Congreso por falta de dictamen de la Comisión de Energía y Minas como comisión principal.

La revisión histórica evidencia que la problemática del uso de mercurio en la actividad minera ha sido objeto de preocupación legislativa constante durante los últimos periodos parlamentarios. No obstante, pese a los intentos previos, no se ha consolidado un marco normativo integral con rango de ley que articule la eliminación progresiva del mercurio, la transición tecnológica, el control del tráfico ilícito y la atención sanitaria y ambiental correspondiente.

II. Contenido de la propuesta legislativa

El Proyecto de Ley 6906/2023-CR que propone la "**Ley que promueve la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento de oro en la minería artesanal y de pequeña escala y su completa eliminación al 2030**", contiene siete (7) artículos y tres (3) disposiciones complementarias finales.

El artículo 1 señala como objeto de la Ley establecer disposiciones que promuevan la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento del oro en la minería artesanal y de pequeña escala, y la eliminación total de su uso al 2030.

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

En tanto, el artículo 3 señala al Ministerio del Ambiente como la autoridad competente del proceso de reducción progresiva del uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña

⁸ Expediente Digital del Proyecto de Ley 3708/2009-CR
<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf/debusqueda/DD6CFDFCDBFC38320525767A0077676B?opendocument>

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

escala en el Perú. Asimismo, en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio se encarga de la coordinación nacional para el intercambio de información.

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

- "4.1. Incentivar y masificar el uso de tecnología libre de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala a nivel nacional, en atención a las diversas realidades de las zonas donde se emplean estas modalidades de la actividad minera, por parte del Ministerio de Energía y Minas con asistencia del Ministerio del Ambiente.*
- 4.2. Generar incentivos financieros o no financieros para aquellos que eviten usar el mercurio, lo que deberá ser reglamentado en el plazo de sesenta días calendarios por parte del Ministerio de Energía y Minas con asistencia del Ministerio del Ambiente.*
- 4.3. Reducción en los controles y fiscalización ambiental por parte de la autoridad competente una vez que los administrados declaren expresamente no usar mercurio en sus operaciones mineras, lo cual deberá ser verificado previamente.*
- 4.4. La autoridad competente coordina y asiste a los gobiernos locales, según corresponda, para identificar las zonas donde puede realizarse el refogeo de oro con mercurio y zonas donde está prohibido, considerando el marco legal actual vigente.*
- 4.5. Informar de manera pública los avances respecto de la reducción del uso del mercurio por parte de los administrados vinculados a la minería artesanal y de pequeña escala, cuando la autoridad fiscalizadora haya verificado su cumplimiento".*

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

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

- "6.1. El Ministerio del Ambiente publicara en su página web las solicitudes de*

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

otorgamiento de consentimiento para ingreso de mercurio al país, en la cual se identifique el país de procedencia, los nombres de las personas naturales y jurídicas solicitantes, aceptadas o no.

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

6.3. *La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria implementa y mantiene actualizado el listado de usuarios de mercurio a nivel nacional, sean estas personas naturales o jurídicas, el cual debe contener información sobre el destino y la finalidad de la adquisición del mercurio. Este listado debe estar actualizado y ser de libre acceso en su portal institucional o en una plataforma independiente, amigable y de fácil acceso".*

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

Por otro lado, la tercera disposición complementaria dispone la declaración de interés nacional de la reducción progresiva del uso del mercurio en el procedimiento del oro.

El Proyecto de Ley **11841/2024-CR** que propone la "**Ley que prohíbe el uso, comercialización y tráfico ilícito de mercurio en la minería, promoviendo la transición a tecnologías limpias**", contiene diez (10) artículos y cuatro (4) disposiciones complementarias finales.

En el artículo 1 se define el objeto de la ley, orientado a erradicar el uso del mercurio en todas las fases de la actividad minera en el territorio nacional, en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

El artículo 2 establece la finalidad de la iniciativa legislativa, señalando que busca prevenir la contaminación generada por el mercurio, mitigar los impactos existentes en la salud de la población y en el ambiente, fortalecer la lucha multisectorial contra el tráfico ilícito de mercurio vinculado a la minería ilegal y promover condiciones e incentivos para que la minería artesanal y de pequeña escala transite hacia el uso de tecnologías limpias y

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

procesos de formalización sostenibles. Por su parte, el artículo 3 determina el ámbito de aplicación de la ley, señalando que sus disposiciones son obligatorias para todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que desarrollen o participen en la actividad minera en cualquiera de sus escalas o modalidades dentro del territorio nacional.

En relación con el control y la prohibición del uso del mercurio, el artículo 4 dispone la prohibición de su utilización en las actividades de explotación, beneficio, procesamiento, concentración y refinación de minerales metálicos en todas las escalas de la minería. Asimismo, establece que el incumplimiento de esta prohibición, una vez vencido el plazo de adecuación previsto por la ley, constituye una infracción administrativa muy grave, sancionada con el decomiso del mineral y del mercurio, así como con la cancelación de la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondan.

En el artículo 5 se establece la formulación y ejecución de un Plan Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Mercurio y otros insumos químicos fiscalizados destinados a la minería ilegal, el cual estará a cargo de la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente creada mediante el Decreto Supremo N.º 143-2023-PCM. La propuesta dispone además la incorporación del Ministerio de Salud como miembro pleno de dicha comisión y establece que los ministerios integrantes deberán asegurar la participación activa de sus organismos adscritos con competencias técnicas y operativas en la materia, entre ellos la Autoridad Nacional del Agua, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC). Asimismo, se prevé la participación permanente del Ministerio Público, a través de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, y de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú. El plan deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros mediante decreto supremo en un plazo máximo de ciento veinte días calendario desde la entrada en vigor de la ley e incluir metas medibles y mecanismos de articulación para el control del transporte, comercialización y tránsito transfronterizo del mercurio.

En el ámbito de la promoción de tecnologías limpias, el artículo 6 dispone la creación del Programa de Transición a Minería Limpia (PROMINLIM), bajo la rectoría del Ministerio de Energía y Minas, cuyo objetivo es brindar asistencia técnica y capacitación a los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera que operen en zonas permitidas para la actividad minera, con el fin de facilitar la adopción de tecnologías libres de mercurio. Este programa se implementará en coordinación con el Ministerio del Ambiente y los gobiernos regionales.

Por su parte, el artículo 7 establece la creación del Fondo para la Transición a Minería Limpia (FONDOMIL), destinado a financiar o garantizar el acceso a créditos en

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

condiciones preferentes para los mineros que adopten tecnologías limpias en el marco del programa mencionado. El fondo se financiará con recursos del Tesoro Público asignados en las leyes anuales de presupuesto, aportes de cooperación internacional y otras fuentes que se establezcan en el reglamento. Asimismo, se prevé que su implementación pueda realizarse mediante mecanismos de garantías estatales para créditos otorgados por entidades del sistema financiero, cuya administración se encargaría a la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), o mediante líneas de crédito directo administradas por una entidad financiera pública o de fomento designada por el Poder Ejecutivo.

En el artículo 8 se propone fortalecer la marca de certificación "Oro Formal, Oro Peruano", incorporando como requisito indispensable para su otorgamiento la acreditación de que la producción se realiza mediante tecnologías limpias y libres de mercurio. Asimismo, se dispone que el Ministerio de Energía y Minas, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, a través de PROMPERÚ, implemente estrategias para posicionar esta certificación en los mercados nacionales e internacionales, vinculándola a estándares de sostenibilidad y producción responsable.

El artículo 9 aborda la problemática sanitaria asociada a la exposición al mercurio, proponiendo fortalecer la Estrategia Sanitaria Nacional de Atención a Personas Afectadas por Contaminación con Metales Pesados y otras Sustancias Químicas y los lineamientos sectoriales vigentes en la materia. Para ello, se encarga al Ministerio de Salud que, en un plazo de ciento ochenta días calendario, actualice y priorice un Plan Nacional de Atención Integral de Salud por Exposición a Mercurio que incluya acciones de vigilancia epidemiológica, prevención, atención médica especializada y recuperación de la salud, con especial atención a las comunidades mineras afectadas.

En materia ambiental, el artículo 10 establece disposiciones relacionadas con la gestión de las existencias de mercurio y la remediación de pasivos ambientales mineros asociados a su uso. En ese sentido, se dispone que el reglamento de la ley establezca el procedimiento para la declaración, recojo, almacenamiento centralizado y disposición final segura de las existencias de mercurio en posesión de personas naturales o jurídicas. Asimismo, se encarga al Ministerio del Ambiente actualizar y priorizar el inventario de pasivos ambientales mineros con presencia de mercurio y elaborar, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas, un plan para su remediación progresiva.

Entre las disposiciones complementarias finales, se establece la elaboración de una Hoja de Ruta Nacional para una Minería sin Mercurio, que deberá aprobarse a través del reglamento de la ley y establecer un plazo de adecuación improrrogable de cinco años para el cese definitivo del uso del mercurio en la actividad minera. Dicha hoja de ruta deberá incluir metas anuales obligatorias para la reducción progresiva del uso del mercurio, mecanismos de asistencia técnica y financiera, indicadores de desempeño y

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

estrategias diferenciadas según la escala de la actividad minera y las particularidades regionales.

Asimismo, se dispone que el presidente de la Comisión Multisectorial encargada de la lucha contra el tráfico ilícito de mercurio presente anualmente al Congreso de la República un informe sobre los avances en la implementación de la ley, el cual deberá ser publicado en el portal de transparencia de la Presidencia del Consejo de Ministros. También se establece que el Poder Ejecutivo deberá reglamentar la ley en un plazo máximo de noventa días hábiles desde su entrada en vigor.

Finalmente, la iniciativa plantea modificaciones al Código Penal, específicamente a los artículos 304 y 307-E del Decreto Legislativo 635, con el fin de reforzar el marco sancionador frente a conductas relacionadas con la contaminación ambiental y el tráfico de insumos destinados a la minería ilegal. En particular, se incorpora la prohibición del uso, comercialización y tráfico ilícito de mercurio en la actividad minera y se establece que quienes utilicen mercurio en cualquiera de las fases de la actividad minera una vez vencido el plazo de adecuación serán sancionados con pena privativa de libertad y multa, fortaleciendo así la respuesta penal frente a este tipo de conductas.

El Proyecto de Ley **14187/2025-CR** que propone la "**Ley que prohíbe el uso del mercurio en todas las actividades mineras en el territorio nacional**", contiene cuatro (4) artículos y dos (2) disposiciones complementarias modificatorias:

LEY QUE PROHIBE EL USO DEL MERCURIO EN TODAS LAS ACTIVIDADES MINERAS EN EL TERRITORIO NACIONAL

Artículo 1.- Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto prohibir el uso del mercurio en la minería en todas sus escalas, en el territorio nacional, en concordancia con lo dispuesto en el Convenio de Minamata ratificado por el Perú y la normativa interna.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación.

La presente ley es aplicable a toda persona, natural o jurídica, formal o en proceso de formalización, que realice actividades mineras y que utilice el mercurio en cualquier fase del proceso extractivo o de beneficio.

Artículo 3.- De la prohibición del uso del mercurio en actividades mineras.

Se dispone la prohibición del uso del mercurio en actividades mineras al 01 de enero de 2028.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

Artículo 4.- Sustitución tecnológica y reconversión productiva.

El Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Ministerio del Ambiente (MINAM), en el marco de sus competencias y funciones, establecen lineamientos, promueven alianzas estratégicas y facilitan el acceso a mecanismos de cooperación técnica, científica o financiera, orientados a incentivar la adopción de tecnologías alternativas al uso de mercurio en las actividades mineras. Los gobiernos regionales y demás entidades del Estado vinculadas al sector minero y a la gestión ambiental, en el marco de sus funciones y capacidades institucionales, pueden incorporar acciones complementarias en sus planes y políticas públicas, con el fin de contribuir a los objetivos de esta ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta esta ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario desde su entrada en vigor, estableciendo los mecanismos de fiscalización, apoyo técnico y criterios de monitoreo.

SEGUNDA. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales del MINEM, MINAM, gobiernos regionales y a través de la cooperación internacional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

TERCERA. Vigencia de la norma

La presente norma entra en vigencia desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, con excepción de la Primera y Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, las cuales entran en vigencia a partir del 01 de enero de 2028.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Incorporación del artículo 307-H al Código Penal, Decreto Legislativo 635

Se incorpora el artículo 307-H al Código Penal, Decreto Legislativo 635, en los siguientes términos:

"Artículo 307-H.- Utilización del mercurio en actividades mineras

El que realice actividad de exploración, extracción, explotación, beneficio u otra actividad minera según la ley de la materia, de recursos minerales metálicos o no metálicos, empleando mercurio, es reprimido con pena privativa no menor de siete años ni mayor de diez años y con ciento cincuenta a setecientos días-multa."

SEGUNDA. Modificación del artículo 307-G del Código Penal, Decreto Legislativo 635

Se modifica el artículo 307-G del Código Penal, Decreto Legislativo 635, en los siguientes términos:

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

"Artículo 307- G.- Inhabilitación

El agente de los delitos previstos en los artículos 307-A, 307-B, 307-C, 307-D, 307-E, 307-F y 307-H, será además sancionado, de conformidad con el artículo 36, inciso 4, con la pena de inhabilitación para obtener, a nombre propio o a través de terceros, concesiones mineras, de labor general, de beneficio o transporte de minerales metálicos o no metálicos, así como para su comercialización, por un periodo igual al de la pena principal".

III. Marco normativo

III.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- Decreto Legislativo 1100, que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias y, sus modificatorias.
- Decreto Legislativo 1105, que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Legislativo 1293, que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Legislativo 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral.
- Decreto Legislativo 1570, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Sustancias Químicas.
- Decreto Supremo 010-2016-MINAM, que aprueba el Plan de Acción Multisectorial para la implementación del Convenio de Minamata sobre el mercurio.
- Decreto Supremo 024-2016-EM, que aprueba el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería y sus modificatorias.
- Decreto Supremo 023-2017-EM que modifica diversos artículos y anexos del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, aprobado por Decreto Supremo 024-2016-EM.
- Decreto Supremo 004-2019-MINAM que aprueba el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio.
- Decreto Supremo 017-2021-EM que aprueba disposiciones para la actualización y/o modificación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC o del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM aprobados por parte de la autoridad ambiental competente en el marco del desarrollo de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de la pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Supremo 023-2021-MINAM, que aprueba la Política Nacional del Ambiente al

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

2023.

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

III.2 Legislación comparada

A efectos ilustrativos y con la finalidad de enriquecer el análisis de la iniciativa legislativa, resulta pertinente revisar algunas experiencias de legislación comparada relacionadas con la regulación y eliminación del uso del mercurio en la actividad minera. El análisis de las medidas adoptadas por otros países permite identificar enfoques normativos, plazos de transición y mecanismos de control implementados para reducir los riesgos ambientales y sanitarios asociados al uso de este metal, en concordancia con los compromisos internacionales derivados del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. En ese contexto, se presentan a continuación algunas referencias normativas relevantes en países de la región:

Colombia

En Colombia, mediante la Ley 1658 de 2013⁹ se estableció un marco normativo orientado a la eliminación progresiva del uso del mercurio, fijándose un plazo de cinco años para su erradicación en la actividad minera y de diez años para su eliminación en los procesos industriales. Esta legislación fue acompañada por la implementación de un instrumento de coordinación interinstitucional denominado Plan Único Nacional de Mercurio, que permitió articular las acciones del Estado para cumplir dichos objetivos. Como resultado de este proceso, desde el 16 de julio de 2018 quedó prohibido el uso de mercurio en las actividades mineras, y desde julio de 2023 la prohibición se extendió a todos los procesos productivos. La normativa también contempló medidas de control como la limitación de las importaciones mediante cupos anuales reducidos, así como el fortalecimiento de los controles aduaneros y de las acciones de fiscalización ambiental y policial para garantizar el cumplimiento de la prohibición.

⁹ Recuperado el 4 de marzo de 2026 de: <https://www.vuce.gov.co/noticias/avisos/articulo-3-ley-1658-de-2013-prohibicionuso-de-mer>

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

Ecuador

En el caso de Ecuador, en el año 2013¹⁰ se aprobó una ley orgánica reformativa a la Ley de Minería que incorporó la prohibición del uso de mercurio en las actividades mineras del país, como parte de las medidas orientadas a prevenir la contaminación ambiental y promover prácticas extractivas más sostenibles.

Argentina

Por su parte, en Argentina, la provincia de Mendoza adoptó en el año 2007 la Ley N.º 7.722, mediante la cual se prohibió el uso de determinadas sustancias tóxicas en la minería metalífera, entre ellas el mercurio¹¹, con el propósito de proteger los recursos hídricos y reducir los riesgos ambientales asociados a este tipo de actividad.

III.3 Normas convencionales

3.3.1. Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación

El Convenio de Basilea fue adoptado en 1989 y entró en vigor en 1992. El Perú es Estado Parte de este instrumento internacional desde el 23 de noviembre de 1993. Su finalidad principal es proteger la salud humana y el ambiente frente a los efectos nocivos derivados de los desechos peligrosos, mediante el establecimiento de mecanismos que regulen, restrinjan y supervisen los movimientos transfronterizos de dichos residuos, así como su gestión y eliminación ambientalmente adecuada.

En el Anexo I del Convenio se detallan las categorías de desechos peligrosos sujetos a control internacional. Entre ellos se incluyen residuos clínicos, desechos generados por la industria farmacéutica, residuos provenientes del uso de productos químicos utilizados en la preservación de madera, así como sustancias que contienen compuestos de cianuro, alquitrán, resinas, látex, plastificantes y adhesivos. Asimismo, se consideran peligrosos los residuos que contienen metales o compuestos como berilio, cobre, zinc, arsénico, cadmio, telurio, mercurio y plomo, además de soluciones ácidas o básicas, asbesto, fenoles, éteres y diversos solventes.

¹⁰ Recuperado el 4 de marzo de 2026 de: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ecu140400.pdf>

¹¹ Recuperado el 4 de marzo de 2026 de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-7722-123456789-0abc-defg227-7000mvorpyel/actualizacion>

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

3.3.2. Convenio de Minamata sobre el Mercurio

El Convenio de Minamata sobre el Mercurio fue adoptado el 10 de octubre de 2013. El Estado peruano lo ratificó el 21 de enero de 2016 y el instrumento internacional entró en vigor el 16 de agosto de 2017. Este convenio tiene como objetivo principal proteger la salud humana y el ambiente de los efectos adversos derivados del mercurio y de sus compuestos.

Entre las principales disposiciones del Convenio destacan la prohibición de la apertura de nuevas minas de mercurio, la eliminación progresiva de las minas existentes, la reducción gradual del uso de este metal en determinados productos y procesos industriales, así como la adopción de medidas para controlar las emisiones y liberaciones de mercurio al aire, al suelo y a los cuerpos de agua. Asimismo, el Convenio establece disposiciones específicas para abordar el uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, sector que históricamente ha carecido de una regulación adecuada en muchos países.

El instrumento internacional también contempla lineamientos para el almacenamiento temporal del mercurio, su manejo cuando se convierte en residuo, la gestión de sitios contaminados y la adopción de medidas sanitarias orientadas a proteger a las poblaciones expuestas. No obstante, se ha señalado que el fortalecimiento de los controles derivados de su implementación ha generado, en algunos casos, el desplazamiento de las rutas de comercio hacia países vecinos con menores restricciones, lo cual facilita el ingreso ilegal y el contrabando de este insumo.

3.3.3. Decisión Andina 774: Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal

La Decisión Andina 774 fue aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina y publicada el 3 de mayo de 2021. Este instrumento establece la Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal, aplicable a los cuatro países miembros de la Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Su objetivo es constituir un marco jurídico regional que fortalezca la cooperación entre los Estados miembros para enfrentar la minería ilegal, promoviendo principios como la seguridad, la prevención, la integralidad, la cooperación y la gradualidad en la adopción de políticas públicas destinadas a combatir esta actividad.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

3.3.4. Decisión Andina 844 de la Comunidad Andina

La Decisión 844, aprobada el 26 de mayo de 2019, establece mecanismos regionales orientados a mejorar el seguimiento y control del mercurio utilizado en actividades mineras. En ese marco, se crea el Observatorio Andino del Mercurio, cuya finalidad es recopilar, sistematizar y analizar información relacionada con la producción, importación, exportación, comercialización, transporte y uso de este metal en los países miembros.

Entre sus funciones principales se encuentran el seguimiento de la información proporcionada por los Estados miembros y por organismos especializados, el intercambio de información normativa y técnica sobre la gestión y disposición final del mercurio, el registro de incautaciones o decomisos realizados por las autoridades competentes y la elaboración de informes periódicos que contengan recomendaciones para mejorar las políticas públicas orientadas a la reducción o eliminación del uso del mercurio en la minería. Asimismo, el Observatorio promueve la capacitación de funcionarios públicos en temas relacionados con el control de este insumo.

IV. Análisis de la propuesta legislativa

IV.1 Análisis técnico

Los Proyectos de Ley 6906/2023-CR, 11841/2024-CR y 14187/2025-CR abordan la problemática del uso del mercurio en la actividad minera desde enfoques complementarios orientados a reducir sus impactos ambientales, sanitarios y sociales. Ambas iniciativas parten del reconocimiento de que el uso de mercurio en el procesamiento de oro, especialmente en la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), constituye una de las principales fuentes de contaminación por metales pesados en el país y representa un riesgo significativo para la salud humana y los ecosistemas.

Desde una perspectiva técnica, el mercurio es utilizado en la minería aurífera artesanal debido a su capacidad para amalgamar el oro, lo que permite separar este mineral de los sedimentos. Sin embargo, este proceso suele realizarse en condiciones informales o precarias, sin controles ambientales ni sanitarios adecuados, generando liberaciones de mercurio al aire, al suelo y a los cuerpos de agua. Estas emisiones pueden transformarse en metilmercurio, una forma altamente tóxica que se bioacumula en los organismos vivos y se biomagnifica a lo largo de la cadena alimentaria, afectando especialmente a poblaciones que dependen de recursos pesqueros para su subsistencia.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

En el Perú, esta problemática se manifiesta con mayor intensidad en regiones amazónicas y andinas donde se concentra la minería aurífera artesanal, como Madre de Dios, Puno y algunas zonas de la sierra norte. Diversos informes técnicos, que a continuación abordaremos, han advertido que la contaminación por mercurio afecta tanto a los ecosistemas acuáticos como a la salud de las poblaciones locales, generando impactos que incluyen alteraciones neurológicas, afectaciones al desarrollo infantil y otros problemas crónicos asociados a la exposición prolongada a este metal.

En este contexto, el Proyecto de Ley 6906/2023-CR propone establecer un marco normativo orientado a promover la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento de oro en la minería artesanal y de pequeña escala, así como su eliminación definitiva dentro de un plazo determinado. La iniciativa plantea mecanismos de transición tecnológica que permitan a los mineros adoptar métodos de procesamiento más eficientes y menos contaminantes, promoviendo al mismo tiempo procesos de formalización minera que contribuyan a mejorar las condiciones ambientales y productivas del sector.

Por su parte, los Proyectos de Ley 11841/2024-CR y 14187/2025-CR plantean una aproximación más amplia al problema, proponiendo la prohibición del uso, comercialización y tráfico ilícito de mercurio en la minería, así como la implementación de medidas institucionales destinadas a fortalecer el control sobre su ingreso, transporte y utilización. Esta iniciativa incorpora además instrumentos de política pública orientados a promover la transición hacia tecnologías limpias, incluyendo la creación de programas de asistencia técnica y mecanismos de financiamiento para facilitar la reconversión tecnológica de la minería artesanal y de pequeña escala.

Desde el punto de vista técnico y normativo, ambas propuestas se encuentran alineadas con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, el cual establece la obligación de adoptar medidas para reducir y, cuando sea posible, eliminar el uso de mercurio en la extracción de oro artesanal y de pequeña escala. Asimismo, las iniciativas se vinculan con las políticas regionales impulsadas en el ámbito de la Comunidad Andina para combatir la minería ilegal y fortalecer el control sobre el comercio de insumos químicos utilizados en esta actividad.

En ese sentido, la revisión técnica de ambas iniciativas muestra que comparten objetivos y mecanismos similares orientados a la reducción progresiva del uso de mercurio, el fortalecimiento de los controles institucionales sobre su comercialización y la promoción de alternativas tecnológicas más sostenibles. Esta coincidencia

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

temática justifica su acumulación para un análisis conjunto, con el propósito de integrar sus principales aportes en un texto sustitutorio que permita establecer un marco normativo coherente y eficaz para abordar la problemática del uso del mercurio en la actividad minera.

Desde la perspectiva de política pública, la adopción de medidas orientadas a reducir y eliminar el uso del mercurio resulta consistente con la necesidad de fortalecer la protección del ambiente y de la salud pública, así como de promover una minería más responsable y sostenible. Asimismo, la promoción de tecnologías limpias y el fortalecimiento de los mecanismos de control sobre el comercio de mercurio pueden contribuir a debilitar las cadenas de suministro asociadas a la minería ilegal, reforzando las acciones del Estado en la lucha contra esta actividad.

En consecuencia, el análisis técnico de las iniciativas legislativas evidencia la pertinencia de establecer un marco normativo que articule medidas de reducción progresiva del uso de mercurio, mecanismos de control y fiscalización, incentivos para la transición tecnológica y acciones de protección sanitaria y ambiental, con el fin de enfrentar de manera integral los riesgos asociados al uso de este metal en la actividad minera.

PROBLEMA PÚBLICO IDENTIFICADO

La utilización de mercurio en la actividad minera, particularmente en la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), constituye uno de los principales problemas ambientales y de salud pública asociados al sector minero en el Perú. Este metal es ampliamente utilizado en el procesamiento de oro debido a su bajo costo y facilidad de uso; sin embargo, su manipulación y liberación al ambiente genera graves impactos en los ecosistemas, contamina suelos y cuerpos de agua, y produce efectos adversos en la salud humana, especialmente en poblaciones vulnerables que habitan en zonas de actividad minera.

Uso del mercurio en la actividad minera y sus impactos en la salud y el ambiente

La problemática del uso del mercurio en la minería aurífera artesanal y de pequeña escala constituye una de las principales fuentes de contaminación ambiental y riesgo sanitario en el Perú. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), este sector es responsable de aproximadamente **el 38 % de las emisiones globales de mercurio**¹², lo que equivale a cerca de **1 400 toneladas liberadas al ambiente cada año**, principalmente durante los procesos de

¹² Recuperado de <https://wedocs.unep.org/rest/api/core/bitstreams/e5d1bf19-c938-49f0-91fe-903cb5bb65a5/content>

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

amalgamación del oro (*Global Mercury Assessment 2018*). Este fenómeno tiene especial relevancia en países con alta presencia de minería artesanal, como el Perú, donde el uso de mercurio continúa siendo una práctica extendida en el procesamiento de oro.

En el ámbito nacional, diversos estudios científicos han expuesto niveles preocupantes de exposición al mercurio en poblaciones ubicadas en zonas de actividad minera, particularmente en la región amazónica de Madre de Dios. Así, investigaciones realizadas por el Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA) y el proyecto Carnegie Amazon Mercury Ecosystem Project señalan que **más del 40 % de la población de Madre de Dios presenta niveles de mercurio superiores a los límites recomendados por la Organización Mundial de la Salud**¹³, situación que muestra un problema significativo de salud pública. Asimismo, los estudios muestran que **aproximadamente el 43 % de las mujeres en edad reproductiva presentan concentraciones elevadas de mercurio en el organismo, mientras que alrededor del 20 % de los niños menores de cinco años presentan niveles superiores a los considerados seguros**¹⁴, lo que resulta especialmente preocupante debido a la alta vulnerabilidad de esta población frente a los efectos neurotóxicos del metal.

El impacto ambiental de esta actividad también ha sido ampliamente documentado. De acuerdo con estimaciones difundidas por el Ministerio del Ambiente del Perú (MINAM), Brack Egg et al. (2011, p. 15) se calcula que más de 3 000 toneladas de mercurio han sido vertidas en los ríos amazónicos peruanos en las últimas décadas como consecuencia del uso de este metal en la minería aurífera. Asimismo, señala textualmente lo siguiente:

"En Madre de Dios se estima que se producen entre 16 000 a 18 000 kg de oro al año, y por cada kg de oro extraído se utiliza unos 2.8 kg de mercurio. Los estudios revelan que existe una alta tasa de contaminación con mercurio en zonas mineras en los sedimentos de los ríos, en peces y en otros animales, así como en humanos. El grupo de mayor riesgo está constituido por las comunidades nativas, debido al alto consumo de pescado, según demuestran estudios en otros países. Un indígena que consume 2 kg semanales del pez mota (cantidad promedio de consumo de pescado en selva baja en comunidades nativas), estaría superando en 2,347.9% (más de 24 veces) la dosis máxima

¹³ University at Albany, State University of New York. (2019, December 19). *SPH professor finds people in Peru are being exposed to dangerous levels of mercury*: <https://www.albany.edu/news-center/news/2019-sph-professor-finds-people-peru-are-being-exposed-dangerous-levels-mercury>

¹⁴ *Ibidem*

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

permitida por la OMS. Los efectos negativos de la minería aurífera no son sólo locales, sino que se extienden por otras zonas de la cuenca amazónica, dado que los contaminantes son arrastrados por el agua, y los peces y otros animales contaminados migran a lo largo de los cursos de los ríos".¹⁵

Esta liberación genera un proceso de contaminación persistente en los ecosistemas acuáticos, **ya que el mercurio puede transformarse en metilmercurio, una forma altamente tóxica** que se bioacumula en peces y otros organismos acuáticos, incrementando los riesgos para las poblaciones que dependen del consumo de pescado como fuente principal de alimento.

Por lo tanto, la evidencia disponible demuestra que el uso intensivo de mercurio en la minería aurífera ha generado una grave contaminación en los ecosistemas amazónicos, especialmente en los ríos y en la cadena alimentaria. Esta situación no solo afecta al ambiente, sino también a la salud de las poblaciones humanas, en particular de las comunidades indígenas que dependen del consumo de pescado. Asimismo, los impactos de esta contaminación trascienden las zonas de extracción minera, ya que el mercurio se dispersa a lo largo de la cuenca amazónica a través del agua y de las especies acuáticas, ampliando el alcance de sus efectos negativos en la región.

Mercurio en Loreto: exposición humana y en peces en el contexto de la expansión minera amazónica

Entender el comportamiento del mercurio en los ecosistemas amazónicos, desde su liberación al ambiente, su transporte a través del agua y los sedimentos, hasta su transformación química y acumulación en la cadena alimentaria, resulta esencial para evaluar adecuadamente los riesgos ambientales y sanitarios asociados a su presencia. En regiones como Loreto, donde convergen ecosistemas frágiles, poblaciones humanas expuestas y una creciente presión derivada de actividades extractivas, este entendimiento contextual permite orientar de manera más efectiva las acciones de monitoreo, prevención y formulación de políticas públicas destinadas a enfrentar el avance de la contaminación por mercurio en la Amazonía.

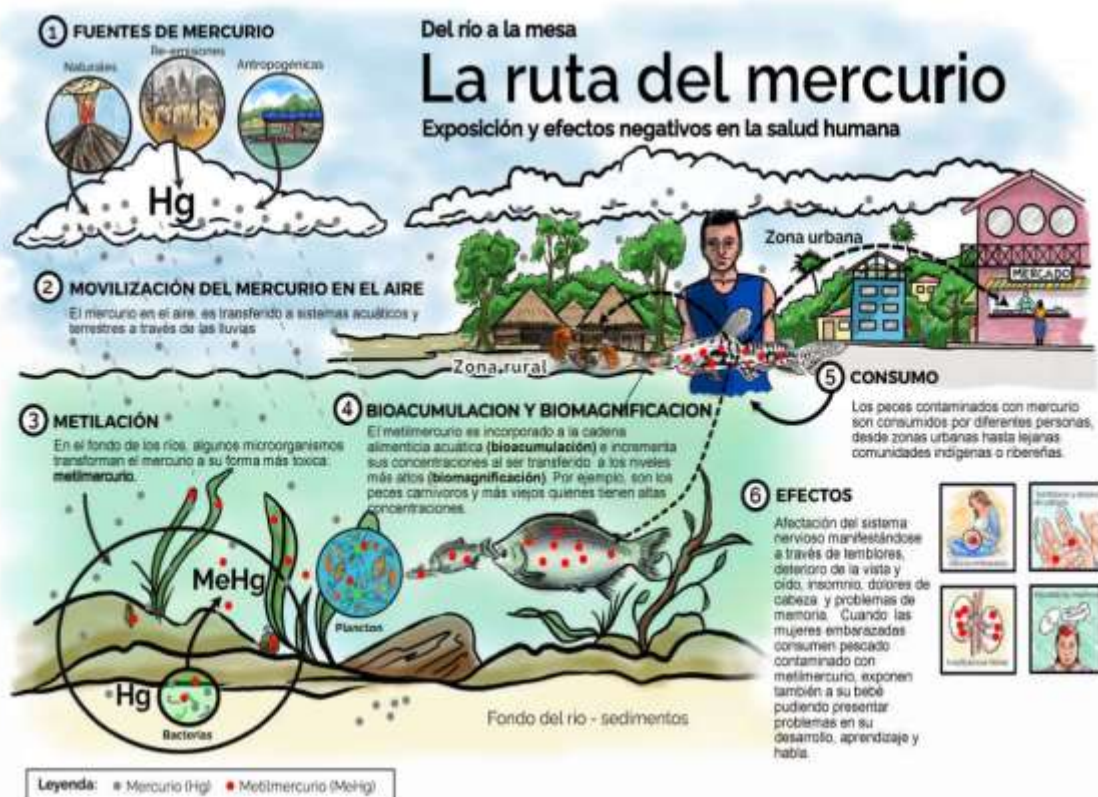
A continuación, explicamos cómo el mercurio liberado por actividades humanas, como la minería, la industria o la quema de combustibles, entra al ambiente y se dispersa en la atmósfera. Luego, a través de la lluvia y otros procesos naturales, este metal

¹⁵ Brack Egg, A., Álvarez, J., Sotero, V., & Ipenza Peralta, C. A. (2011). *Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio: Una bomba de tiempo*. Ministerio del Ambiente (MINAM) & Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

llega a suelos, ríos y lagos. En los ecosistemas acuáticos, ciertos microorganismos transforman el mercurio en metilmercurio, una forma más tóxica que puede ser absorbida fácilmente por los organismos vivos. Este compuesto comienza a acumularse en pequeños organismos acuáticos y pasa de unos a otros a lo largo de la cadena alimentaria, aumentando su concentración en cada nivel. Así, los peces pequeños lo incorporan, luego los peces más grandes que se alimentan de ellos acumulan cantidades mayores, y finalmente llega a los seres humanos cuando consumen estos peces contaminados. La exposición al metilmercurio puede provocar efectos negativos en la salud, especialmente en el sistema nervioso, afectando el desarrollo neurológico y causando problemas cognitivos y motores, siendo especialmente peligroso para mujeres embarazadas y niños.

RUTA DEL MERCURIO DESDE SU EMISIÓN AL AMBIENTE HASTA SU INCORPORACIÓN



Fuente: Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA). (2024). *Mercurio en Loreto: Exposición humana y en peces en el contexto de la expansión minera amazónica*

Como ya lo hemos señalado, algunos estudios e informes de organismos nacionales e internacionales han advertido que el Perú se encuentra entre los países con mayor

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

consumo de mercurio en la minería aurífera artesanal. Gran parte de este uso se produce en contextos de informalidad o ilegalidad, donde no existen controles adecuados sobre la adquisición, transporte, almacenamiento y utilización de este insumo, lo que facilita además su comercialización ilícita y el desarrollo de redes vinculadas a la minería ilegal. Esta situación genera no solo impactos ambientales significativos, sino también riesgos sanitarios asociados a la exposición crónica al mercurio, incluyendo afectaciones neurológicas, renales y del desarrollo en poblaciones expuestas.

A mayor abundamiento, la exposición de motivos del Proyecto de Ley 6906/2023-CR¹⁶, señala lo siguiente con relación al problema público identificado:

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

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

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

¹⁶ Proyecto de Ley 6906/2023-CR. <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTYwNTg0/pdf>

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

situación de contaminación por mercurio y otros metales pesados que afectaría a cerca de 19 000 personas de los distritos de Ascensión y Huancavelica, en el departamento de Huancavelica.

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

Asimismo, el uso extendido de mercurio dificulta el avance de procesos de formalización minera y limita la adopción de tecnologías más eficientes y ambientalmente sostenibles en la minería artesanal y de pequeña escala. A ello se suma la persistencia de brechas institucionales en el control de su comercialización y en la trazabilidad de su ingreso y distribución en el país, lo que contribuye a que este insumo continúe siendo utilizado en actividades extractivas sin las debidas condiciones de seguridad ambiental.

En este marco, el Estado peruano enfrenta el desafío de implementar medidas normativas e institucionales que permitan reducir progresivamente el uso del mercurio y avanzar hacia su eliminación, en cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Dicho instrumento internacional establece la necesidad de adoptar acciones para disminuir las emisiones y liberaciones de mercurio, así como para promover alternativas tecnológicas que permitan su sustitución en la actividad minera.

Los Proyectos de Ley 6906/2023-CR, 11841/2024-CR y 14187/2025-CR buscan atender esta problemática mediante la adopción de medidas orientadas a la reducción progresiva y eventual eliminación del uso del mercurio en la minería, el fortalecimiento de los mecanismos de control sobre su comercialización y tráfico ilícito, y la promoción de tecnologías limpias en el procesamiento de oro. Ambas iniciativas parten del reconocimiento de que la persistencia del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala constituye un problema público que requiere una respuesta normativa integral, que combine acciones de control, fiscalización, transición

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

tecnológica y protección de la salud y del ambiente.

Convenio de Minamata sobre el Mercurio

El Convenio de Minamata sobre el Mercurio es un tratado internacional cuyo objetivo principal es proteger la salud humana y el ambiente frente a los efectos nocivos del mercurio y de sus compuestos. Este acuerdo global fue negociado en el marco del Comité Intergubernamental de Negociación sobre el Mercurio, alcanzándose el consenso durante su quinta sesión realizada en Ginebra, Suiza, el 19 de enero de 2013. Posteriormente, el convenio fue adoptado formalmente el 10 de octubre de ese mismo año durante la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios celebrada en Kumamoto, Japón, consolidándose como el principal instrumento internacional para regular el ciclo de vida del mercurio y reducir su impacto ambiental y sanitario a nivel mundial¹⁷.

El tratado establece una serie de medidas orientadas a limitar el uso, comercio y liberación de mercurio. Entre sus disposiciones más relevantes se encuentran la prohibición de la apertura de nuevas minas de mercurio y la eliminación progresiva de las ya existentes, la reducción del uso de este metal en diversos productos y procesos industriales, así como la adopción de mecanismos para controlar las emisiones hacia la atmósfera y las descargas al suelo y al agua. Asimismo, el convenio aborda de manera específica la problemática del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, sector que históricamente ha representado una de las principales fuentes de liberación de este contaminante y que, antes del tratado, carecía de una regulación internacional integral. Además, el instrumento incluye disposiciones relativas al almacenamiento temporal del mercurio, su manejo y disposición final cuando se convierte en residuo, la gestión de sitios contaminados y la adopción de medidas sanitarias para atender a las poblaciones expuestas.

En ese marco, el Perú suscribió el Convenio de Minamata el 10 de octubre de 2013 y posteriormente lo aprobó mediante la Resolución Legislativa N.º 30352, publicada el 28 de octubre de 2015. La ratificación del tratado se formalizó a través del Decreto Supremo N.º 061-2015-RE del 25 de noviembre de 2015, lo que implicó la incorporación de sus obligaciones al ordenamiento jurídico nacional y el compromiso del Estado peruano de implementar políticas y acciones orientadas a reducir progresivamente el uso del mercurio. Así, el Estado peruano impulsó diversas medidas destinadas a cumplir con los compromisos asumidos, particularmente a través del Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata, el cual estableció metas y acciones específicas para reducir el uso del mercurio en el país,

¹⁷ <https://minamataconvention.org/es/resources/convenio-de-minamata-sobre-elmercurio-textos-y-anexos>

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

especialmente en actividades como la minería aurífera artesanal y de pequeña escala. Sin embargo, a pesar de los avances reportados en materia normativa e institucional, la implementación de dicho plan ha enfrentado diversas limitaciones. Según un informe elaborado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)¹⁸, en el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata figuran metas que se debían cumplir hasta el 2022, sin embargo, al 2021, solo hubo un avance de un 35% de los objetivos establecidos en el plan, lo que evidencia que los esfuerzos desplegados hasta la fecha resultan aún insuficientes para enfrentar de manera efectiva los riesgos asociados al uso del mercurio, particularmente en regiones altamente vulnerables como la Amazonía peruana. Esta situación pone de relieve la necesidad de fortalecer las políticas públicas y los marcos normativos orientados a reducir progresivamente el uso de este metal y a mitigar sus impactos en la salud de la población y en los ecosistemas.

ACCESO A TECNOLOGÍA LIMPIAS EN LA ACTIVIDAD MINERA EN PERÚ: CASOS DE IMPLEMENTACIÓN EN MINERÍA ARTESANAL.

El Perú es uno de los principales productores de oro en América Latina, y la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) representa una parte significativa de la producción aurífera nacional, contribuyendo aproximadamente con una cuarta parte de las exportaciones de oro del país¹⁹. En diversas regiones del territorio nacional, esta actividad constituye además una fuente importante de ingresos y empleo para comunidades locales.

Diversas experiencias piloto desarrolladas en regiones como Puno, Madre de Dios y Arequipa han demostrado la viabilidad técnica de tecnologías de recuperación de oro libres de mercurio, tales como la concentración gravimétrica y los concentradores centrífugos:

a. Madre de Dios – Proyecto CINCIA (Centro de Innovación Científica Amazónica)

En la región Madre de Dios se han desarrollado diversos proyectos orientados a promover tecnologías limpias en la minería artesanal y de pequeña escala. El Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA), en colaboración con el Gobierno peruano, universidades internacionales y organizaciones de

¹⁸ <https://www.actualidadambiental.pe/el-mercurio-aun-es-una-amenaza-parala-salud-debido-a-la-mineria-illegal-en-la-amazonia/>

¹⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022, 26 de septiembre). *Ananea libre de mercurio: Tecnologías para reducir la contaminación en la minería artesanal de oro*. <https://www.undp.org/es/peru/noticias/ananea-libre-de-mercurio-tecnologias-para-reducir-la-contaminacion-en-la-mineria-artesanal-de-oro>

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

cooperación internacional, ha impulsado investigaciones y programas piloto para reducir el uso de mercurio en la extracción de oro.

Entre las tecnologías evaluadas destacan los concentradores centrífugos y sistemas de concentración gravimétrica, los cuales permiten recuperar el oro sin necesidad de utilizar mercurio. Estas tecnologías aprovechan la diferencia de densidad entre el oro y otros materiales presentes en el sedimento, permitiendo su separación mediante procesos físicos.

Los estudios desarrollados por CINCIA han demostrado que estos métodos pueden alcanzar niveles de recuperación de oro comparables o superiores a los obtenidos mediante el uso de mercurio, lo que evidencia la viabilidad técnica de la transición hacia procesos de producción más sostenibles en la minería artesanal.

b. Madre de Dios – Proyecto planetGOLD Perú

El proyecto planetGOLD Perú, impulsado por el Ministerio del Ambiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), tiene como objetivo promover la reducción del uso de mercurio en la minería artesanal mediante la introducción de tecnologías limpias y el fortalecimiento del acceso a financiamiento para los mineros en proceso de formalización.

En el marco de este proyecto se han desarrollado plantas piloto de procesamiento de oro sin mercurio, así como programas de capacitación dirigidos a mineros artesanales para promover el uso de tecnologías gravimétricas, centrifugadoras y otros métodos de recuperación de oro que no requieren el uso de mercurio.

Asimismo, el proyecto busca facilitar el acceso a financiamiento para la adquisición de tecnologías limpias, reconociendo que uno de los principales obstáculos para la adopción de estos sistemas es el costo inicial de los equipos.

c. Arequipa – Experiencias con concentradores gravimétricos en minería artesanal

En algunas zonas mineras de la región Arequipa, particularmente en áreas donde operan asociaciones de pequeños productores mineros, se han implementado experiencias de procesamiento de oro mediante concentradores gravimétricos y mesas vibratorias, tecnologías que permiten recuperar oro fino sin utilizar mercurio.

Estas experiencias han sido impulsadas mediante programas de capacitación técnica y proyectos de cooperación orientados a mejorar la eficiencia productiva

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

de la minería artesanal y reducir los impactos ambientales asociados al uso de sustancias químicas peligrosas.

Si bien estas iniciativas han mostrado resultados positivos en términos de recuperación de oro y reducción de contaminación, su implementación aún se encuentra limitada a proyectos piloto o experiencias locales, lo que demuestra la necesidad de contar con políticas públicas que permitan ampliar la adopción de estas tecnologías a nivel nacional. En ese contexto, resulta necesario fortalecer el marco normativo y los instrumentos de política pública que permitan promover la transición hacia tecnologías limpias a mayor escala.

IV.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de las propuestas legislativas

Las iniciativas legislativas contenidas en los Proyectos de Ley 6906/2023-CR, 11841/2024-CR y 14187/2025-CR responden a la necesidad de fortalecer el marco normativo orientado a la reducción progresiva y eliminación del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, actividad que constituye una de las principales fuentes de liberación de este metal pesado en el territorio nacional.

En primer lugar, desde el punto de vista de la necesidad de la intervención legislativa, debe señalarse que los diversos estudios científicos e informes técnicos, que hemos mencionado anteriormente, han demostrado que el uso de mercurio en la minería aurífera genera impactos significativos en el ambiente y en la salud humana, ya que la liberación de mercurio al ambiente produce procesos de contaminación en ríos, suelos y ecosistemas amazónicos, así como fenómenos de bioacumulación y biomagnificación en la cadena alimentaria, afectando tanto a la fauna silvestre como a las poblaciones humanas que dependen de los recursos hidrobiológicos para su alimentación.

En el caso del Perú, esta problemática se manifiesta con especial intensidad en zonas de minería aurífera artesanal, particularmente en regiones amazónicas, donde la utilización de mercurio en los procesos de beneficio del oro ha generado niveles significativos de contaminación ambiental. Asimismo, diversas investigaciones han reflejado la presencia de niveles elevados de mercurio en poblaciones expuestas, lo que representa un riesgo para la salud pública y pone en evidencia la necesidad de adoptar medidas regulatorias más eficaces para controlar su uso.

En este contexto, si bien el Estado peruano ha adoptado diversas medidas orientadas a la implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, entre ellas la aprobación del Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata mediante

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

Decreto Supremo N.º 004-2019-MINAM, así como otras disposiciones sectoriales relacionadas con la reducción progresiva del uso de mercurio, dichos instrumentos tienen principalmente carácter programático o reglamentario. En consecuencia, resulta necesario contar con una norma con rango de ley que establezca un marco normativo integral que permita articular las medidas de reducción del mercurio, fortalecer los mecanismos de control y promover la transición hacia tecnologías limpias en la minería artesanal y de pequeña escala.

Desde la perspectiva de la viabilidad de la propuesta legislativa, el análisis de las iniciativas muestra que las medidas planteadas resultan compatibles con el marco institucional y normativo vigente y que posteriormente estableceremos una distribución clara de competencias entre las entidades del Estado involucradas en la implementación de la política pública en materia de política ambiental, en la reconversión tecnológica y formalización minera, así como en la vigilancia epidemiológica y atención sanitaria de las poblaciones expuestas a metales pesados.

Asimismo, el Proyecto de Ley 11841/2024-CR incorpora instrumentos orientados a facilitar la transición hacia tecnologías libres de mercurio, tales como programas de asistencia técnica y mecanismos de financiamiento destinados a apoyar a los mineros artesanales y de pequeña escala en proceso de formalización. Estos instrumentos permiten mitigar los posibles impactos socioeconómicos derivados de la eliminación progresiva del mercurio, garantizando que la implementación de la norma sea gradual y socialmente viable.

En cuanto a la oportunidad de la propuesta legislativa, debe considerarse que el Perú ha asumido compromisos internacionales en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, el cual establece la obligación de los Estados Parte de adoptar medidas orientadas a reducir y, cuando sea posible, eliminar el uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala. En este sentido, la aprobación de una norma con rango de ley que establezca un marco normativo específico para la eliminación progresiva del mercurio contribuirá a fortalecer el cumplimiento de dichos compromisos internacionales y a consolidar las políticas públicas orientadas a la protección del ambiente y de la salud pública.

Adicionalmente, la creciente preocupación nacional e internacional por los impactos de la minería ilegal y por la contaminación por mercurio en ecosistemas amazónicos refuerza la necesidad de adoptar medidas regulatorias más eficaces que permitan fortalecer los mecanismos de control del comercio y uso de este metal, así como promover alternativas tecnológicas más sostenibles en la actividad minera.

En ese sentido, las propuestas legislativas materia de análisis resultan necesarias,

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

viables y oportunas, en tanto permiten establecer un marco normativo integral que articula medidas de reducción progresiva del mercurio, fortalecimiento del control estatal, promoción de tecnologías limpias, protección de la salud pública y recuperación ambiental de las zonas afectadas.

IV.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

En el presente apartado analizaremos el marco normativo vigente relacionado con la reducción y control del uso del mercurio en la actividad minera, particularmente en la minería artesanal y de pequeña escala, así como los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Asimismo, revisamos los principales instrumentos de política pública, planes nacionales y disposiciones normativas adoptadas para la implementación de dicho convenio, a fin de evaluar la compatibilidad y coherencia de la propuesta legislativa con el ordenamiento jurídico vigente. Este análisis nos permitirá determinar los efectos que tendría la aprobación de la iniciativa legislativa en relación con las normas y políticas existentes, así como su contribución al fortalecimiento de las medidas orientadas a la reducción progresiva y eventual eliminación del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala.

La reducción progresiva del uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala encuentra sustento en el marco constitucional que reconoce y protege el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida. Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 2, inciso 22, de la Constitución Política del Perú, el cual establece que toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida.

Asimismo, el artículo 67 de la Constitución Política del Perú dispone que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales. En ese sentido, corresponde al Estado adoptar medidas orientadas a prevenir y controlar actividades que puedan generar impactos negativos en el ambiente y en la salud de las personas, especialmente cuando se trata de sustancias altamente peligrosas como el mercurio.

De igual manera, el artículo 7 de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona a la protección de su salud, lo que impone al Estado el deber de adoptar medidas de prevención frente a factores que puedan afectar la salud pública. En este contexto, la exposición al mercurio constituye un riesgo sanitario significativo, especialmente para poblaciones ubicadas en zonas de actividad minera donde este metal es utilizado en los procesos de beneficio del oro.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

En concordancia con el mandato constitucional, el artículo I del Título Preliminar de la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, establece que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida. Asimismo, reconoce el deber de contribuir a una gestión ambiental efectiva y de proteger el ambiente y sus componentes, garantizando la salud de las personas, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

La adopción de medidas orientadas a la reducción progresiva del uso del mercurio también se encuentra vinculada con los principios de prevención y precaución ambiental, ampliamente reconocidos en el derecho ambiental. Estos principios establecen que, cuando exista riesgo de daño grave o irreversible al ambiente o a la salud humana, el Estado debe adoptar medidas anticipadas para evitar o reducir dichos riesgos, aun cuando no exista certeza científica absoluta sobre la magnitud del daño.

Asimismo, la propuesta normativa se sustenta en el principio de desarrollo sostenible, conforme al cual el aprovechamiento de los recursos naturales debe realizarse de manera compatible con la protección del ambiente y con la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

En ese marco constitucional y legal, el Estado peruano ratificó el Convenio de Minamata sobre el Mercurio mediante Decreto Supremo N.º 061-2015-RE.

4.3.1 Convenio de Minamata sobre el Mercurio

El Convenio de Minamata sobre el Mercurio constituye el principal instrumento jurídico internacional destinado a proteger la salud humana y el ambiente frente a los efectos adversos derivados del uso, liberación y emisión de mercurio y sus compuestos. Este tratado fue adoptado el 10 de octubre de 2013 durante la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios celebrada en Kumamoto, Japón, luego de un proceso de negociación internacional desarrollado en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

El objetivo central del Convenio es prevenir y reducir los riesgos asociados al mercurio mediante la adopción de medidas integrales orientadas a controlar su producción, comercio, uso, emisiones y liberaciones al ambiente. Entre las principales disposiciones del Convenio destacan la prohibición de nuevas minas de mercurio y la eliminación progresiva de las existentes, la reducción del uso de este metal en diversos productos y procesos industriales, el establecimiento de medidas de control de las emisiones a la atmósfera y de las liberaciones al suelo y al agua, así como la regulación del uso de mercurio en la minería

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

artesanal y de pequeña escala.

Asimismo, el Convenio establece obligaciones relacionadas con el almacenamiento ambientalmente seguro del mercurio, la gestión de residuos que contienen este metal, la identificación y remediación de sitios contaminados, y la adopción de medidas de protección de la salud de las poblaciones expuestas.

El Perú suscribió el Convenio de Minamata el 10 de octubre de 2013, lo aprobó mediante Resolución Legislativa 30352 del 28 de octubre de 2015 y lo ratificó mediante Decreto Supremo 061-2015-RE del 25 de noviembre de 2015, comprometiéndose a implementar políticas y medidas orientadas a reducir y eliminar progresivamente el uso del mercurio, particularmente en la minería artesanal y de pequeña escala.

4.3.2 Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata

En el marco de los compromisos asumidos por el Estado peruano para la implementación del Convenio de Minamata, se aprobó mediante Decreto Supremo 004-2019-MINAM el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. Este instrumento constituye la principal herramienta de planificación para la implementación de las obligaciones derivadas del tratado internacional en el ámbito nacional.

El referido plan establece un conjunto de acciones, metas e indicadores destinados a reducir progresivamente las emisiones y liberaciones de mercurio en el territorio nacional, así como a fortalecer los mecanismos de control, fiscalización y gestión ambiental vinculados a este metal. Asimismo, el plan identifica a las entidades responsables de la ejecución de las medidas previstas, promoviendo la coordinación intersectorial entre los distintos sectores del Estado involucrados.

Entre las acciones contempladas en el plan destacan aquellas orientadas a reducir el uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, promover el uso de tecnologías limpias en los procesos de beneficio del oro, fortalecer los mecanismos de control del comercio y transporte de mercurio, así como implementar medidas de vigilancia sanitaria en las poblaciones expuestas.

De igual manera, el plan vincula la implementación de estas medidas con la elaboración y ejecución del Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala, instrumento previsto en el artículo 7 del Convenio de Minamata.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

4.3.3 Plan de Acción Nacional para la minería artesanal y de pequeña escala

El artículo 7 del Convenio de Minamata establece que los Estados Parte que tengan actividades significativas de minería artesanal y de pequeña escala que utilicen mercurio deben elaborar y aplicar un Plan de Acción Nacional destinado a reducir y, cuando sea posible, eliminar el uso de este metal en dichas actividades²⁰.

En cumplimiento de esta obligación, el Estado peruano inició el proceso de elaboración del Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala, el cual debía contemplar un conjunto de medidas orientadas a la formalización minera, la reducción del uso de mercurio, la promoción de tecnologías alternativas y la protección de la salud de las poblaciones expuestas.

De acuerdo con los cronogramas inicialmente previstos en los instrumentos de implementación del Convenio, la elaboración y aprobación de dicho plan debía desarrollarse entre los años 2019 y 2020, mientras que su implementación debía iniciarse a partir del año 2020:

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

Decreto Supremo N° 004-2019-MINAM: Aprueban el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio

²⁰ Ministerio del Ambiente del Perú. (2016). *Convenio de Minamata sobre el mercurio: Ratificación peruana y proceso de implementación*. Fondo Nacional del Ambiente (FONAM).
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12037/13_libro-fonam-minamata.compressed.pdf?v=1530548459

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

Sin embargo, a la fecha el referido plan aún no ha sido aprobado de manera definitiva, lo que refleja retrasos en la implementación de uno de los principales instrumentos previstos por el Convenio de Minamata para abordar la problemática del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala.

4.3.4 Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030

Mediante Decreto Supremo N.º 016-2022-EM se aprobó la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, constituyéndose en el primer instrumento de política pública de carácter nacional destinado a orientar el desarrollo de estas actividades en el país.

Esta política tiene como objetivo principal promover el desarrollo de la pequeña minería y la minería artesanal de manera social, económica y ambientalmente sostenible, a través de la implementación de medidas orientadas a la formalización minera, la mejora de las condiciones laborales, el fortalecimiento institucional y la protección del ambiente.

La política establece como horizonte temporal el año 2030 y contempla entre sus principales lineamientos el fomento del acceso a tecnologías limpias en los procesos de beneficio del oro, la reducción del uso de sustancias contaminantes, entre ellas el mercurio, y el fortalecimiento de los mecanismos de control de la minería ilegal.

Si bien esta política promueve la adopción de tecnologías limpias y la reducción progresiva del uso del mercurio, no establece de manera expresa un plazo legal para la eliminación definitiva de este metal en la minería artesanal y de pequeña escala.

4.3.5 Proyecto de Plan de Acción Nacional para la minería artesanal y de pequeña escala (2024)

Mediante Resolución Ministerial N.º 020-2024-MINAM se dispuso la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú, en el marco de la implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

El referido proyecto establece un conjunto de medidas orientadas a reducir progresivamente el uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala,

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

promoviendo la adopción de tecnologías alternativas, el fortalecimiento de los mecanismos de control del comercio de mercurio y la implementación de estrategias de protección de la salud de las poblaciones expuestas.

Asimismo, el artículo 4 del referido proyecto prevé un *"periodo de implementación de seis (6) años contados a partir de su entrada en vigor"*, lo que situaría el horizonte temporal de ejecución de las medidas previstas aproximadamente hacia el año 2030.

No obstante, al tratarse aún de un proyecto normativo en proceso de aprobación, este instrumento no cuenta todavía con carácter vinculante, lo que evidencia la necesidad de fortalecer el marco normativo existente mediante la adopción de medidas legislativas que contribuyan a acelerar la reducción y eliminación progresiva del uso del mercurio en la actividad minera.

Efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no deroga ni modifica de manera directa disposiciones legales vigentes, sino que establece un marco normativo complementario orientado a fortalecer las medidas de reducción y eliminación progresiva del uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala.

En particular, la propuesta se articula con el marco normativo existente vinculado a la gestión ambiental, el control de sustancias químicas fiscalizadas, la formalización minera y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, entre ellos el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, aprobado mediante Resolución Legislativa N.º 30352 y ratificado mediante Decreto Supremo N.º 061-2015-RE.

Asimismo, la iniciativa se vincula con los instrumentos de política pública actualmente vigentes, tales como el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-MINAM y la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 aprobada mediante Decreto Supremo N.º 016-2022-EM, en la medida en que promueve la adopción de tecnologías limpias y el desarrollo de una actividad minera ambientalmente sostenible.

En ese sentido, la presente ley contribuye a fortalecer el marco institucional y regulatorio orientado al control del mercurio, la lucha contra su tráfico ilícito, la promoción de tecnologías limpias en la minería artesanal y de pequeña escala, así como la protección de la salud pública y del ambiente frente a los riesgos asociados a este metal pesado.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

En consecuencia, la vigencia de la norma propuesta genera un efecto de complementariedad con la legislación vigente, al establecer medidas específicas de planificación, control, transición tecnológica y fortalecimiento institucional que permiten avanzar de manera progresiva hacia la eliminación definitiva del uso del mercurio en la actividad minera.

IV.4 **Análisis de las opiniones e información solicitada**

4.4.1 Opiniones técnicas solicitadas

Proyecto de Ley 6906/2023-CR

- Mediante Oficio 1015-2023-2024-CEM/CR, del 6 de marzo de 2024, se solicitó opinión al Ministerio de Energía y Minas.
- Mediante Oficio 1016-2023-2024-CEM/CR, del 6 de marzo de 2024, se solicitó opinión a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT.
- Mediante Oficio 1017-2023-2024-CEM/CR, del 6 de marzo de 2024, se solicitó opinión al Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI).
- Mediante Oficio 1018-2023-2024-CEM/CR, del 6 de marzo de 2024, se solicitó opinión a la Defensoría del Pueblo.
- Mediante Oficio 1019-2023-2024-CEM/CR, del 6 de marzo de 2024, se solicitó opinión a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas – DICAPI.
- Mediante Oficio 1045-2023-2024-CEM/CR, del 6 de marzo de 2024, se solicitó opinión al Ministerio de Salud.
- Mediante Oficio 1391-2023-2024-CEM/CR, del 14 de mayo de 2024, se reiteró el pedido de opinión al Ministerio de Salud.
- Mediante Oficio 1392-2023-2024-CEM/CR, del 8 de mayo de 2024, se reiteró el pedido de opinión a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT.
- Mediante Oficio 1393-2023-2024-CEM/CR, del 8 de mayo de 2024, se reiteró el pedido de opinión a la Dirección General de Capitanías y Guardacostas – DICAPI.
- Mediante Oficio 1394-2023-2024-CEM/CR, del 8 de mayo de 2024, se reiteró el pedido de opinión a la Defensoría del Pueblo.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

- Mediante Oficio 1395-2023-2024-CEM/CR, del 8 de mayo de 2024, se reiteró el pedido de opinión al Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI).

Proyecto de Ley 11841/2024-CR

- Mediante Oficio 1073-2024-2025-CEM/CR, del 7 de julio de 2025, se solicitó opinión al Ministerio de Energía y Minas.
- Mediante Oficio 1074-2024-2025-CEM/CR, del 7 de julio de 2025, se solicitó opinión al Ministerio del Ambiente.
- Mediante Oficio 1075-2024-2025-CEM/CR, del 7 de julio de 2025, se solicitó opinión al Ministerio de Salud.
- Mediante Oficio 1076-2024-2025-CEM/CR, del 7 de julio de 2025, se solicitó opinión al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.
- Mediante Oficio 1077-2024-2025-CEM/CR, del 7 de julio de 2025, se solicitó opinión al Ministerio del Interior.

4.4.2 Opiniones recibidas

Proyecto de Ley 6906/2023-CR

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

Mediante Oficio 063-2024-MINEM/DM, del 9 de abril de 2025, a través del cual el Ministro de Energía y Minas remite el Informe 328-2024-MINEM/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, concluyendo que el referido proyecto de Ley **no resulta viable** señalando lo siguiente:

- "a) En nuestro ordenamiento jurídico se cuenta con un marco legal, ratificado a nivel internacional inclusive, que recoge el objeto y alcance que propone regular la iniciativa materia de análisis, no siendo necesaria la emisión de otra norma con rango de ley".*
- b) La exposición de motivos del proyecto de ley: (i) no cumple los criterios establecidos en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-202-2021/MESA-CR, ya que no se identifica adecuadamente los fundamentos de la propuesta, no contiene la identificación del problema, o el análisis del estado actual fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar a través del proyecto; (ii) adolece del sustento técnico necesario que permita*

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

determinar la derogación y dejar sin efecto todas las normas que contravengan los objetivos y el cumplimiento del mencionado artículo proyecto de Ley; y (iii) no cumple con lo dispuesto en el numeral 7.3 del artículo 7 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS".

De la misma manera precisa los siguiente:

(...) el Perú ratificó el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (...) entró en vigor el 16 de agosto de 2017 constituyéndose en el instrumento jurídicamente vinculante más importante a nivel nacional respecto a la gestión del mercurio (...)

El artículo 7 del "Convenio de Minamata sobre el Mercurio" establece sobre la extracción de oro artesanal y en pequeña escala que las medidas que figuren en el mencionado artículo y anexo C del Convenio, se aplicaran a las actividades de extracción y tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala en las que se utilice amalgama de mercurio para extracción y tratamiento de oro artesanales y en pequeña escala, los que adoptarán medidas para reducir y, cuando sea viable, eliminar el uso de mercurio y de compuestos de mercurio de esas actividades y las emisiones y liberaciones de mercurio en el medio ambiente provenientes de ellas. Asimismo, contempla la elaboración y aplicación de un "Plan de Acción nacional de conformidad con el Anexo C" que contempla entre otras acciones establecer medidas para facilitar la formalización o reglamentación del sector de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala".

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

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Mediante Oficio 261-2024-DP/PAD, del 24 de mayo de 2024, a través del cual la Primera Adjunta (e) de la Defensoría del Pueblo adjunta el Informe 0014-2024-DP/AMASPPI, elaborado por la Defensoría del Pueblo en Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e), resaltando la relevancia de la iniciativa en el contexto de la protección ambiental y la salvaguarda de la salud pública. En su evaluación, la institución advierte que la expansión de la minería ilegal e informal en el país ha generado impactos significativos sobre los ecosistemas y las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas en zonas de actividad minera, siendo el uso indiscriminado del mercurio uno de los factores que más contribuye a estos efectos negativos. Según lo señalado en el informe, la utilización de este metal en los procesos de extracción y beneficio del oro produce graves consecuencias para el ambiente, contamina cuerpos de agua y suelos, y genera riesgos importantes para la salud humana, lo cual repercute directamente en el ejercicio de derechos fundamentales como el derecho a la salud, el derecho a la propiedad y el derecho de toda persona a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

En el análisis desarrollado, la Defensoría del Pueblo reconoce que la propuesta legislativa se encuentra alineada con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, instrumento internacional orientado a reducir y controlar el uso de este metal debido a sus graves implicancias para el ambiente y la salud humana. No obstante, la institución advierte que la aprobación de una norma con este propósito requiere considerar de manera integral el marco jurídico vigente en el país, a fin de evitar la superposición de disposiciones o la generación de duplicidades normativas. En tal sentido, se resalta que cualquier nueva regulación debe diseñarse teniendo en cuenta las normas, políticas públicas e instrumentos ya existentes, de modo que contribuya efectivamente a mejorar la respuesta del Estado frente a los problemas ambientales, sociales y sanitarios asociados al uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala.

Asimismo, el informe enfatiza que la futura norma debe concebirse como un instrumento de carácter integrador que permita articular las diversas disposiciones existentes y fortalecer las capacidades institucionales del Estado en esta materia. Para ello, la Defensoría del Pueblo destaca la necesidad de asegurar una adecuada coordinación entre los distintos sectores involucrados, así como entre los diferentes niveles de gobierno, considerando que la problemática vinculada al uso del mercurio requiere una intervención

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

multisectorial y descentralizada. Del mismo modo, se señala la importancia de que las medidas propuestas cuenten con respaldo presupuestal suficiente que permita garantizar su implementación efectiva.

En esa misma línea, la Defensoría del Pueblo subraya la importancia de promover políticas que faciliten la sustitución progresiva del mercurio mediante el desarrollo y adopción de tecnologías limpias en las actividades de minería artesanal y de pequeña escala. Para ello, se plantea que el Estado debe fomentar mecanismos de cooperación entre las autoridades competentes, las comunidades involucradas y los actores del sector minero, así como establecer incentivos que permitan facilitar la transición hacia prácticas productivas más sostenibles y ambientalmente responsables.

El informe también pone énfasis en que la reducción del uso de mercurio tiene efectos positivos no solo en términos ambientales, sino también en la protección de la salud pública. En particular, se señala que la disminución de la exposición de las poblaciones a este metal contribuye a prevenir enfermedades asociadas a la contaminación por mercurio, lo que a su vez permite reducir los costos que el sistema de salud debe asumir para la atención de personas afectadas por esta problemática. De igual forma, fortalecer el control estatal sobre el comercio, almacenamiento y utilización de sustancias peligrosas como el mercurio permitiría mejorar las capacidades de fiscalización y prevención frente a los riesgos que generan estas actividades.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo concluye que cualquier iniciativa legislativa orientada a regular el uso del mercurio en la minería debe sustentarse en un análisis exhaustivo del marco normativo vigente y de las políticas públicas que el Estado ya ha venido implementando en esta materia.

En tal sentido, concluye que la viabilidad del Proyecto de Ley 6906/2023-CR dependerá de que la propuesta sea concebida como un marco normativo integrador y orientador que complemente y refuerce las disposiciones existentes, permitiendo una implementación coordinada y efectiva de las medidas destinadas a reducir progresivamente y, en el mediano plazo, eliminar el uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala:

"Para que la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley 6906/2023-CR sea viable, debe ser concebida como un marco integrador y orientador que complemente y fortalezca la normativa existente. Esta ley debe garantizar una implementación efectiva y coordinada de las medidas necesarias para la reducción progresiva y la eventual eliminación del uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala". (el subrayado es nuestro).

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

MINISTERIO DE SALUD

Mediante Oficio D003206-2024-DM-MINSA, del 4 de noviembre de 2024 a través del cual el Ministro de Salud emite el Informe D001048-2024-OGAJ/MINSA, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica, el cual concluye que la iniciativa legislativa **resulta viable con observaciones**, precisando que *"en salvaguarda de la salud pública, es menester que el objeto, la finalidad y alcances sean ampliados para todo tipo de minería, contexto en el que amerita efectuar la revisión de los alcances del Proyecto de Ley"*.

Asimismo, destaca que la propuesta legislativa incorpora un enfoque preventivo orientado a la protección de la salud ambiental y de la salud de las personas, en concordancia con el Reglamento de la Ley N.º 31189, Ley para fortalecer la prevención, mitigación y atención de la salud afectada por la contaminación con metales pesados y otras sustancias químicas, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 007-2023-SA.

Por otro lado, recomienda que *"se precise que los sectores a los que pertenecen las entidades a cargo del almacenamiento y disposición final del mercurio elaboren e implementen protocolos, normas o procedimientos relacionados al manejo, la manipulación y almacenaje temporal del mercurio; que sean congruentes con los lineamientos vigentes de salud pública y acorde al Convenio de Minamata sobre Mercurio"*.

Adicionalmente, señala los siguiente:

"(...) los procedimientos de almacenamiento provisional ambientalmente racional de mercurio, distinto del mercurio de desecho y de desechos de mercurio, deben ceñirse a lo establecido por los artículos de la Convención mencionada; por cuanto los artículos 4.1 y 4.2. de la fórmula legal materia de análisis, al establecer que la SUNAT almacena el mercurio importado por incumplimiento de las normas de importación y control aduanero y dispone su destino final y que el mercurio incautado como resultado de la persecución de actividades ilícitas (por el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú u otras autoridades competentes) es almacenado por el PRONABI y dispone su destino final; resulta necesario especificar que el destino final del mercurio incautado se rige de acuerdo a lo dispuesto en los artículos correspondientes del Convenio de Minamata sobre Mercurio". (el subrayado es nuestro)

Sobre la prohibición del uso del mercurio incautado, recuerda que el artículo 7,

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

numeral 2 del Convenio de Minamata sobre mercurio contempla lo siguiente:

"Cada Parte en cuyo territorio se realicen actividades de extracción y tratamiento de oro artesanales y de pequeña escala, sujetas al presente artículo adoptará medidas para reducir, y, cuando sea viable, eliminar el uso de mercurio y de compuestos de mercurio de esas actividades y las emisiones y liberaciones de mercurio en el medio ambiente proveniente de ellas"

El Ministerio de Salud también señala que, al haber ratificado el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, el Estado peruano asume la obligación internacional de implementar las disposiciones establecidas en dicho tratado. En ese marco, refiere que corresponde que el país adopte medidas normativas, institucionales y de política pública orientadas a reducir progresivamente y, cuando sea posible, eliminar el uso de mercurio y de sus compuestos en las actividades de extracción y procesamiento de oro realizadas en el ámbito de la minería artesanal y de pequeña escala. Agrega lo siguiente: **"por cuanto resulta de primordial relevancia establecer un marco normativo para la reducción progresiva del uso del mercurio en el procesamiento del oro en la minería artesanal y de pequeña escala y, la eliminación total de su uso en el pronto plazo posible, coadyuvando a la protección de la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio"**. (el resaltado y subrayado es nuestro).

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA – SUNAT

Mediante Oficio 208-2024-SUNAT/100000, de fecha 8 de julio de 2024, a través del cual el Superintendente Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria indica que de acuerdo con la Ley 29816, Ley de Fortalecimiento de la SUNAT, esta es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que su opinión institucional debe ser remitida al citado ministerio para que consolide y emita la opinión autorizada del referido sector. Asimismo, informa que mediante el Oficio 125-2024-SUNAT/700000 ha remitido al referido ministerio la opinión institucional.

Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI)

Mediante Oficio 7218-2024-JUS/PRONABI-CE, de fecha 17 de octubre de 2024, a través del cual el Coordinador Ejecutivo de PRONABI señala que remite el Informe 056-2024-JUS/PRONABI-CE-AGA, sin embargo, consultado el sistema de trámite documentario no se registra dicho informe.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

Portal web de participación ciudadana del Congreso de la República

De acuerdo con la búsqueda realizada a través del portal web del Congreso de la República, no se registran opiniones ciudadanas.

Consideraciones sobre los planteamientos contenidos en el proyecto de ley

La Comisión de Energía y Minas considera que las iniciativas legislativas bajo análisis se encuentran sustentadas en los principios y derechos reconocidos en la Constitución Política del Perú. En particular, el artículo 2, inciso 22, reconoce el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida. Asimismo, el artículo 67 establece que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales. Del mismo modo, el artículo 7 de la Constitución reconoce el derecho a la protección de la salud, lo cual impone al Estado la obligación de adoptar medidas preventivas frente a riesgos derivados de la exposición a sustancias altamente peligrosas, como es el caso del mercurio.

En ese contexto, la adopción de medidas orientadas a la reducción y eliminación progresiva del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala constituye una intervención legítima del Estado destinada a proteger la salud pública, preservar el ambiente y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas.

Asimismo, el Estado peruano ha asumido compromisos internacionales en esta materia al ratificar el Convenio de Minamata sobre el Mercurio mediante Resolución Legislativa N.º 30352, instrumento que establece la obligación de los Estados Parte de adoptar medidas destinadas a reducir y, cuando sea posible, eliminar el uso del mercurio en diversas actividades, entre ellas la minería artesanal y de pequeña escala. En particular, el artículo 7 del referido convenio dispone que los Estados deben implementar medidas orientadas a controlar y reducir el uso de mercurio en dichas actividades, considerando el principio de progresividad y la necesidad de promover una transición ordenada hacia tecnologías limpias.

En ese marco, el Proyecto de Ley 6906/2023-CR propone la reducción progresiva del uso del mercurio hasta su eliminación hacia el año 2030, incorporando medidas orientadas a fortalecer la transparencia y el control sobre el comercio y uso de este metal. Por su parte, los Proyectos de Ley 11841/2024-CR y 14187/2025-CR plantean un enfoque más amplio, al incorporar disposiciones relacionadas con la prohibición del uso, comercialización y tráfico ilícito de mercurio en la minería, así como la creación de mecanismos destinados a facilitar la transición hacia tecnologías limpias,

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

incluyendo la implementación de programas de asistencia técnica, instrumentos de financiamiento, medidas de remediación ambiental y acciones orientadas a la protección de la salud de las poblaciones expuestas.

Ahora bien, si bien es correcto señalar que el Convenio de Minamata tiene carácter vinculante para el Estado peruano y que se han aprobado instrumentos normativos orientados a su implementación, como el Decreto Supremo N.º 004-2019-MINAM que aprueba el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata, ello no implica que la problemática vinculada al uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala se encuentre plenamente resuelta ni que resulte innecesaria la adopción de una norma con rango de ley.

En primer lugar, la existencia de planes nacionales o instrumentos aprobados mediante decreto supremo no sustituye la necesidad de contar con un marco legal que establezca obligaciones, responsabilidades institucionales, plazos de adecuación y mecanismos de coordinación intersectorial con mayor fuerza normativa. Los planes nacionales constituyen instrumentos de política pública de carácter programático cuya implementación depende de decisiones administrativas y asignaciones presupuestales, por lo que no generan por sí mismos prohibiciones legales ni establecen un régimen sancionador específico.

En segundo lugar, el propio Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata reconoce la necesidad de adoptar medidas progresivas destinadas a reducir y eventualmente eliminar el uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala. Sin embargo, la experiencia posterior a su aprobación evidencia que la sola existencia de lineamientos y planes no ha sido suficiente para lograr una reducción sostenida del uso de mercurio, particularmente en contextos caracterizados por altos niveles de informalidad y por la expansión de la minería ilegal.

En tercer lugar, el Convenio de Minamata no agota la potestad normativa del Estado. Por el contrario, dicho instrumento establece obligaciones de resultado progresivo que deben ser desarrolladas mediante legislación interna que defina mecanismos claros de implementación, establezca incentivos para la transición tecnológica, determine responsabilidades institucionales y disponga sistemas de seguimiento y evaluación. En ese sentido, la aprobación de una ley específica permitirá fortalecer el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Perú al dotarlos de instrumentos jurídicos concretos para su ejecución.

Adicionalmente, debe señalarse que el referido Plan Nacional de Aplicación estableció como una de sus principales medidas la elaboración y aprobación del Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala,

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 del Convenio de Minamata. De acuerdo con los cronogramas establecidos en los instrumentos de implementación del convenio, dicho plan debía elaborarse a más tardar en diciembre de 2017 y su implementación debía iniciarse a partir de junio de 2020. **Sin embargo, a la fecha este importante instrumento de implementación aún se encuentra a nivel de proyecto normativo y no ha sido aprobado de manera definitiva**, lo que evidencia retrasos en la adopción de medidas concretas orientadas a reducir y eliminar el uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala.

En ese sentido, la ausencia de este instrumento operativo evidencia la necesidad de contar con una norma con rango de ley que establezca un marco jurídico claro para la reducción progresiva y eliminación del uso de mercurio, así como mecanismos de planificación, financiamiento y articulación institucional que permitan avanzar de manera efectiva en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado peruano en el marco del Convenio de Minamata.

Por otro lado, debe señalarse que las iniciativas legislativas analizadas no se limitan a reproducir disposiciones ya existentes, sino que incorporan elementos adicionales que no se encuentran desarrollados con el mismo nivel de precisión en la normativa vigente. Entre estos elementos destacan el establecimiento de un plazo expreso de adecuación para el cese del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, la creación de instrumentos destinados a facilitar la transición tecnológica, la implementación de mecanismos de financiamiento orientados a la reconversión productiva, la incorporación de medidas de transparencia y trazabilidad en el comercio de mercurio, así como la articulación expresa de estas medidas con el proceso de formalización minera.

De igual manera, la Comisión ha evaluado las opiniones técnicas remitidas por las entidades competentes. En particular, el Ministerio de Salud ha señalado la necesidad de incorporar un enfoque de salud pública que incluya vigilancia epidemiológica en las zonas afectadas por la exposición a metales pesados, recomendación que ha sido recogida en el texto sustitutorio que recomendamos mediante disposiciones orientadas al fortalecimiento de la atención sanitaria y la prevención de riesgos para la salud.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha destacado la importancia de articular la propuesta normativa con el marco vigente sobre formalización minera y con los compromisos derivados del Convenio de Minamata, recomendando que la norma se configure como un instrumento integrador que fortalezca las disposiciones existentes. En atención a dicha recomendación, la comisión ha considerado incorporar en el texto sustitutorio la elaboración de una Hoja de Ruta Nacional para una Minería sin Mercurio, que establece metas verificables y mecanismos de articulación intersectorial.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

Asimismo, de la revisión realizada en el portal institucional del Congreso de la República, se ha identificado la opinión institucional emitida por el Ministerio del Interior y remitida a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología a través del Oficio 3566-2024-IN-SG, del 9 de abril de 2024, adjuntando el Informe 619-2024-IN-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica y por el Despacho Viceministerial de Orden Interno, concluyendo que la propuesta resulta **viable con observaciones**, precisando textualmente lo siguiente:

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

De la misma manera, la Sociedad Zoológica de FRANKFURT remitió opinión a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología mediante Carta 50-2023-SZT-CUS/DIR5, del 22 de marzo de 2023, concluyendo que la propuesta es de suma importancia y sugieren a la CPAAAE considerar de manera positiva el proyecto de ley, Además, señalan que, si bien el Perú implementó políticas para controlar, regular y fiscalizar el uso del mercurio, ello en mérito al Convenio de Minamata, *"sin embargo, su uso no está prohibido, y se requiere de un marco legal que asegure !a reducción progresiva del mercurio en las actividades de minería artesanal y pequeña minería hasta llegar a su prohibición en beneficio del ambiente y la salud humana"*.

Por otro lado, refiere que en base a varias investigaciones realizadas se ha comprobado que *"la actividad de la minería de oro artesanal y en pequeña escala (MAPE) que se viene desarrollando en la región de Madre de Dios, donde se utiliza descontrolablemente el mercurio, viene afectando gravemente la salud de las personas"*.

Del mismo modo, resalta que debe considerarse que *"ya otros países, también firmantes del Convenio de Minamata, han empezado con iniciativas legislativas y políticas con el fin de proteger la salud humana, los ecosistema y cumplimiento de las normas internacionales"*.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

De las opiniones institucionales recibidas se advierte que existe coincidencia en reconocer la relevancia de adoptar medidas orientadas a reducir progresivamente el uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, en concordancia con los compromisos asumidos por el Perú en el marco del Convenio de Minamata. Si bien el Ministerio del Interior formula observaciones vinculadas principalmente a la distribución de competencias en materia de supervisión y fiscalización, las cuales deberían recaer en los gobiernos regionales a través de las Direcciones Regionales de Energía y Minas, las entidades consultadas coinciden en señalar la importancia de contar con un marco normativo que fortalezca las acciones del Estado para prevenir los impactos del mercurio en la salud de las personas y en el ambiente.

El texto sustitutorio que recomendamos establece una distribución clara de competencias, asignando la rectoría ambiental al Ministerio del Ambiente y la implementación de las medidas de reconversión tecnológica al Ministerio de Energía y Minas.

Adicionalmente, la Comisión ha considerado la evidencia científica presentada por diversas instituciones académicas y organizaciones especializadas respecto de los impactos del mercurio en los ecosistemas amazónicos y en la salud humana, lo cual refuerza la necesidad de adoptar medidas regulatorias orientadas a reducir progresivamente el uso de este metal en la actividad minera.

Plazo de adecuación de cinco años en relación con el Convenio de Minamata

En relación con el diseño de la política pública, la Comisión considera que una prohibición inmediata y absoluta del uso de mercurio podría generar efectos contraproducentes, al incentivar la expansión de la informalidad y del mercado ilegal de este insumo, afectando negativamente el proceso de formalización minera. Por tal motivo, se estima más adecuado establecer un esquema de eliminación progresiva que permita combinar objetivos de protección ambiental con medidas de acompañamiento técnico, financiero y productivo dirigidas a los mineros en proceso de formalización.

Asimismo, consideramos que un **plazo de adecuación de cinco (5) años para el cese definitivo del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala**, contado a partir de la entrada en vigencia de la ley. Este plazo responde a criterios de progresividad, viabilidad técnica y coherencia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

En primer lugar, cabe señalar que el Convenio de Minamata no establece una fecha

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

específica para la eliminación del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, sino que dispone que los Estados Parte adopten medidas destinadas a reducir y, cuando sea posible, eliminar el uso de mercurio en dichas actividades. En particular, el artículo 7 del Convenio establece que los Estados deben elaborar y aplicar planes de acción nacionales para la minería de oro artesanal y de pequeña escala, conforme al Anexo C, los cuales deben incluir medidas para reducir y, cuando sea viable, eliminar el uso de mercurio²¹.

Asimismo, el Anexo C del Convenio establece que dichos planes deben incorporar un calendario de aplicación de las medidas previstas, lo que evidencia que la implementación de las acciones orientadas a la reducción y eliminación del mercurio debe realizarse mediante procesos graduales y progresivos, considerando las condiciones económicas, sociales e institucionales de cada país.

En el caso del Perú, la implementación del Convenio de Minamata ha contemplado la elaboración de diversos instrumentos de política pública orientados a la reducción del uso de mercurio, tales como el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-MINAM, así como la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 016-2022-EM, que promueve el acceso a tecnologías limpias y el desarrollo de actividades mineras ambientalmente sostenibles.

En ese contexto, **el establecimiento de un plazo de adecuación de cinco años responde a la necesidad de garantizar una transición ordenada hacia tecnologías libres de mercurio**, permitiendo implementar medidas complementarias tales como programas de asistencia técnica, mecanismos de financiamiento, procesos de formalización minera y fortalecimiento de las capacidades de supervisión y control por parte del Estado.

Asimismo, la determinación de un plazo contado desde la entrada en vigencia de la ley, en lugar de fijar una fecha absoluta como el año 2030, permite dotar a la norma de mayor flexibilidad y eficacia normativa, evitando que su implementación quede condicionada a plazos que podrían resultar insuficientes dependiendo del momento en que la ley sea aprobada.

En consecuencia, la fijación de un plazo de adecuación de cinco años resulta compatible con la necesidad de garantizar la implementación efectiva de las medidas

²¹ Secretaría del Convenio de Minamata sobre el Mercurio. (2024). *Convenio de Minamata sobre el mercurio: Texto y anexos* (ed. 2024). Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/information_document/Minamata-Convention-booklet-Oct2024-ES.pdf

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

destinadas a reducir y eliminar el uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, sin afectar la viabilidad socioeconómica de los procesos de formalización minera.

El texto sustitutorio que la Comisión de Energía y Minas recomienda recoge los aportes contenidos en los Proyectos de Ley 6906/2023-CR, 11841/2024-CR y 14187/2025-CR, introduciendo ajustes orientados a mejorar la coherencia normativa, la técnica legislativa y la viabilidad institucional de las medidas planteadas. Dichos ajustes se sustentan en el marco constitucional vigente, en los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, así como en las opiniones técnicas emitidas por las entidades competentes durante el proceso de evaluación de las iniciativas legislativas.

En ese sentido, el artículo 1 del texto sustitutorio incorpora un objeto de la ley más amplio que el previsto en los proyectos originales. Mientras que el Proyecto de Ley 6906/2023-CR se concentraba principalmente en la reducción progresiva del uso de mercurio en el procesamiento de oro, y los Proyectos de Ley 11841/2024-CR y 14187/2025-CR incluía disposiciones vinculadas a su prohibición y control, el texto sustitutorio integra ambos enfoques y añade componentes adicionales relacionados con la trazabilidad del mercurio, la transición tecnológica, la atención sanitaria y la remediación ambiental. Este ajuste responde a la necesidad de abordar el problema del mercurio desde un enfoque integral, en concordancia con los objetivos del Convenio de Minamata, el cual promueve medidas que abordan todo el ciclo de vida del mercurio y sus impactos en la salud humana y el ambiente.

En el artículo 2, referido a la finalidad de la ley, hemos reorganizado y sistematizado los objetivos planteados en ambas iniciativas legislativas. El ajuste se sustenta en la necesidad de establecer con claridad las dimensiones de la política pública que se busca implementar, incorporando no solo la protección ambiental, sino también la protección de la salud pública y el fortalecimiento del proceso de formalización minera. De esta manera se alinea la norma con los principios de desarrollo sostenible y con el enfoque de gestión integral de los riesgos asociados al uso del mercurio.

Respecto al artículo 3, el texto sustitutorio que proponemos precisa el ámbito de aplicación de la norma, circunscribiéndolo principalmente a la minería artesanal y de pequeña escala. Este ajuste responde a criterios de técnica legislativa y de coherencia normativa, toda vez que el mayor uso de mercurio en el país se produce precisamente en este segmento de la actividad minera. Asimismo, evitamos interferir con los regímenes regulatorios aplicables a otras escalas de actividad minera que cuentan con marcos normativos específicos.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

En el artículo 4, introducimos una distribución clara de competencias entre las entidades del Estado encargadas de la implementación de la ley. Este ajuste se sustenta en el marco institucional vigente y en las opiniones técnicas emitidas por los sectores competentes. En particular, se reconoce al Ministerio del Ambiente como ente rector en materia de política ambiental y punto focal del Convenio de Minamata, mientras que el Ministerio de Energía y Minas mantiene las funciones vinculadas a la reconversión tecnológica y a la formalización minera. Asimismo, consideramos pertinente la incorporación de la participación del Ministerio de Salud en materia de vigilancia epidemiológica y atención de las poblaciones expuestas, en atención a los impactos sanitarios asociados a la exposición al mercurio.

Ahora bien, el artículo 5, referido a la eliminación progresiva del uso de mercurio, introduce ajustes sustantivos respecto de los proyectos originales. En primer lugar, estamos considerando vincular la eliminación del mercurio con una Hoja de Ruta Nacional que permita definir metas progresivas y mecanismos de seguimiento. En segundo lugar, sugerimos establecer un régimen sancionador administrativo que permite asegurar el cumplimiento de la prohibición. Estos ajustes responden a la necesidad de dotar a la norma de instrumentos de implementación efectivos y de garantizar que el proceso de eliminación del mercurio se realice de manera gradual y jurídicamente sólida.

En el artículo 6, el texto sustitutorio incorpora disposiciones relacionadas con la publicidad de la información sobre la reducción del uso de mercurio. Este ajuste se sustenta en los principios de transparencia y acceso a la información pública, así como en la necesidad de fortalecer los mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas respecto de las acciones adoptadas por el Estado.

El artículo 7 introduce medidas destinadas a fortalecer la trazabilidad del mercurio mediante la publicidad de información sobre su ingreso al país, almacenamiento, comercialización y uso. Este aporte responde a la evidencia existente sobre el desvío de mercurio hacia la minería ilegal y a la necesidad de fortalecer los mecanismos de control estatal sobre este insumo químico.

En el artículo 8, incorporamos disposiciones para la gestión del mercurio incautado o retenido en el marco de procedimientos administrativos o penales. Esta consideración se sustenta en la necesidad de evitar que el mercurio incautado vuelva a ingresar a circuitos ilegales de comercialización, asignando funciones específicas a las entidades competentes para su almacenamiento y disposición final.

El artículo 9 propuesto fortalece el enfoque de lucha contra el tráfico ilícito de mercurio al articular la implementación de la política pública con la Comisión Multisectorial

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

creada mediante Decreto Supremo N.º 143-2023-PCM. Este ajuste responde a criterios de eficiencia institucional, evitando la creación de nuevas estructuras administrativas y aprovechando mecanismos de coordinación ya existentes.

En los artículos 10 y 11, el texto sustitutorio que presentamos introduce instrumentos orientados a facilitar la transición tecnológica del sector, mediante la creación del Programa Nacional de Transición a Minería Limpia y del Fondo para la Transición a Minería Limpia. Estos ajustes responden a la necesidad de acompañar la eliminación progresiva del mercurio con medidas de asistencia técnica y financiamiento que permitan a los mineros en proceso de formalización adoptar tecnologías limpias sin afectar su sostenibilidad económica. Consideramos que la sola prohibición del uso del mercurio, sin la implementación de instrumentos financieros, técnicos y de asistencia para los productores, resultaría insuficiente e incluso socialmente conflictiva.

En el artículo 12, se establece la articulación de las medidas de reducción del mercurio con el proceso de formalización minera, disponiendo que los instrumentos de gestión ambiental aplicables a dicho proceso incorporen medidas orientadas a su eliminación progresiva. Ello responde a la necesidad de integrar la política de reducción del mercurio dentro del marco regulatorio existente para la formalización minera.

El artículo 13 fortalece los incentivos económicos para la adopción de tecnologías limpias mediante la promoción del sello "Oro Formal, Oro Peruano", vinculándolo progresivamente con estándares de producción libre de mercurio. Esto responde a la necesidad de generar incentivos de mercado que reconozcan la producción responsable y sostenible.

Finalmente, los artículos 14 y 15 incorporan disposiciones relacionadas con la atención sanitaria y la remediación ambiental de las zonas afectadas por el uso de mercurio. Estos ajustes se sustentan en la evidencia científica sobre los impactos del mercurio en la salud humana y en los ecosistemas, así como en la necesidad de adoptar medidas de prevención y recuperación ambiental en las zonas donde se han registrado mayores niveles de contaminación.

En consecuencia, la Comisión de Energía y Minas estima que los planteamientos contenidos en ambos proyectos de ley no son excluyentes, sino complementarios, por lo que su acumulación permite estructurar una propuesta normativa integral que combine gradualidad en la eliminación del mercurio, fortalecimiento de los mecanismos de control, promoción de la transición tecnológica y atención a los impactos ambientales y sanitarios asociados a su uso.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa encuentra sustento en los **principios de**

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

prevención y precaución ambiental, ampliamente reconocidos en el derecho ambiental internacional y en el ordenamiento jurídico nacional. En el ámbito interno, dichos principios se encuentran recogidos en la Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611, cuyo artículo VI del Título Preliminar consagra el principio de prevención, estableciendo que la gestión ambiental tiene como objetivo prioritario evitar la generación de daños ambientales antes que su posterior mitigación o reparación.

Artículo VI.- Del principio de prevención

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan²².

De igual manera, el artículo VII del referido Título Preliminar reconoce el principio de precaución, señalando que cuando exista peligro de daño grave o irreversible al ambiente, la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces destinadas a impedir la degradación ambiental.

Estos principios también se encuentran reconocidos en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), que establece que los Estados deben aplicar el enfoque de precaución para proteger el ambiente frente a riesgos graves o irreversibles.

PRINCIPIO 15

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente²³.

Asimismo, la Constitución Política del Perú contempla el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, reconocido en su artículo 2, inciso 22, ello supone que el Estado debe de adoptar medidas anticipadas frente a actividades o sustancias que puedan generar riesgos significativos para la

²² Ley 28611, Ley General del Ambiente.

²³ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Recuperado de: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

salud humana y los ecosistemas.

Artículo 2. *Toda persona tiene derecho:*

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. (el subrayado es

nuestro

(...)

En este contexto, la reducción y eliminación progresiva del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala resulta coherente con dichos principios, en tanto busca prevenir daños graves al ambiente y a la salud pública derivados de la exposición a este metal pesado. Asimismo, la propuesta legislativa contribuye al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado peruano en el marco del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, el cual establece la obligación de adoptar medidas destinadas a reducir y, cuando sea posible, eliminar el uso de mercurio en actividades como la minería artesanal y de pequeña escala.

Del mismo modo, el **principio de desarrollo sostenible** se encuentra reconocido en el derecho ambiental internacional. El informe "Nuestro Futuro Común" (Our Common Future), Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo – ONU, 1987 señala textualmente: *"El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades."*

En ese sentido, la adopción de medidas destinadas a reducir y eliminar progresivamente el uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala responde a la necesidad de compatibilizar el desarrollo de las actividades productivas con la protección del ambiente, la salud de las poblaciones y la conservación de los ecosistemas. La transición hacia tecnologías limpias y procesos productivos más sostenibles constituye, por tanto, una expresión concreta del principio de desarrollo sostenible, al promover una actividad minera que pueda desarrollarse de manera ambientalmente responsable, socialmente adecuada y económicamente viable.

En consecuencia, la Comisión de Energía y Minas considera que la adopción de un marco normativo orientado a la reducción y eliminación progresiva del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala se encuentra plenamente justificada desde una perspectiva constitucional, ambiental y de política pública. La propuesta legislativa se sustenta en el **derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida**, reconocido en el artículo 2, inciso 22, de la Constitución Política del Perú, así como en la obligación del

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

Estado de determinar la política nacional del ambiente y promover el uso sostenible de los recursos naturales conforme al artículo 67 del mismo cuerpo normativo. Asimismo, se alinea con los **principios de prevención y precaución ambiental**, que obligan al Estado a adoptar medidas anticipadas frente a riesgos graves o irreversibles para el ambiente y la salud pública derivados de la exposición a sustancias altamente peligrosas como el mercurio. De igual manera, la iniciativa se encuentra en concordancia con el **principio de desarrollo sostenible**, al promover la transición hacia tecnologías limpias que permitan compatibilizar la actividad minera con la protección del ambiente, la salud de las poblaciones y la conservación de los ecosistemas. En ese sentido, el establecimiento de medidas progresivas para la eliminación del mercurio, acompañadas de mecanismos de financiamiento, asistencia técnica y fortalecimiento institucional, constituye una respuesta normativa razonable y proporcional frente a los riesgos ambientales y sanitarios asociados al uso de este metal pesado en la actividad minera.

Compatibilidad de la propuesta legislativa con el marco normativo vigente

De la revisión del marco normativo nacional e internacional aplicable a la gestión del mercurio se advierte que el Estado peruano ha asumido diversos compromisos orientados a reducir y eliminar progresivamente el uso de este metal, particularmente en la minería artesanal y de pequeña escala, en atención a los riesgos que representa para la salud humana y el ambiente.

En ese contexto, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio establece obligaciones para los Estados Parte destinadas a controlar el comercio, uso, emisiones y liberaciones de mercurio, así como a adoptar medidas específicas para reducir y, cuando sea posible, eliminar su utilización en la minería artesanal y de pequeña escala. En cumplimiento de dichas obligaciones, el Perú ha aprobado diversos instrumentos de política pública orientados a implementar las disposiciones del referido convenio, entre ellos el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004-2019-MINAM y la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 aprobada mediante Decreto Supremo N.º 016-2022-EM.

Asimismo, en el marco de la reciente Conferencia de las Partes (COP-6) del Convenio de Minamata sobre el Mercurio (noviembre 2025), el Instituto Peruano de Energía Nuclear - IPEN buscó discutir dos propuestas que no se encontraba precisamente en la agenda de la COP-6:

- *ponerle fin a la comercialización legal del mercurio a nivel mundial, y*
- *eliminar gradualmente la minería aurífera artesanal en pequeña escala*

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

(MAAPE) para el año 2032 como uso permisible del mercurio.²⁴ (EL SUBRAYADO ES NUESTRO)

No obstante, del análisis de estos instrumentos se advierte que, si bien establecen lineamientos y objetivos orientados a la reducción del uso del mercurio, aún persisten importantes vacíos normativos en relación con la adopción de medidas de carácter legal que permitan acelerar su eliminación progresiva, fortalecer los mecanismos de control de su comercialización y trazabilidad, así como promover de manera efectiva la transición hacia tecnologías limpias en la minería artesanal y de pequeña escala.

Asimismo, observamos que uno de los principales instrumentos previstos por el Convenio de Minamata para abordar esta problemática, el Plan de Acción Nacional para la minería de oro artesanal y de pequeña escala, aún se encuentra en proceso de aprobación, lo que evidencia la necesidad de fortalecer el marco jurídico vigente mediante disposiciones legislativas que permitan impulsar la implementación de las medidas previstas en dicho convenio.

En ese sentido, la propuesta legislativa contenida en el texto sustitutorio resulta compatible con el marco normativo vigente, en la medida en que desarrolla y refuerza los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia de reducción del uso del mercurio, estableciendo mecanismos de planificación, control, financiamiento y asistencia técnica orientados a facilitar la transición hacia tecnologías limpias en la minería artesanal y de pequeña escala.

En consecuencia, la aprobación de la presente ley no genera contradicción con la normativa vigente; por el contrario, contribuye a consolidar un marco regulatorio integral que permita acelerar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Perú y avanzar de manera efectiva hacia la eliminación progresiva del uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, en beneficio de la salud pública, la protección del ambiente y el desarrollo sostenible del país.

En atención a lo expuesto, la Comisión de Energía y Minas concluye que:

- a) Las iniciativas legislativas analizadas responden a la necesidad de fortalecer el marco normativo orientado a la reducción y eliminación progresiva del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, en concordancia con el mandato constitucional de protección del ambiente y de la salud pública, así como con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco

²⁴ International Pollutants Elimination Network (IPEN). (2025, octubre). *Puntos de vista de IPEN: El Tratado sobre el Mercurio – COP-6*
https://ipen.org/sites/default/files/documents/quick_views_minamatacop-6_es.pdf

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

del Convenio de Minamata.

- b) Del análisis efectuado se advierte que, si bien el país cuenta con instrumentos de política pública orientados a implementar dicho convenio, aún persisten vacíos normativos y limitaciones institucionales que dificultan avanzar de manera efectiva hacia la reducción sostenida del uso de mercurio, especialmente en contextos caracterizados por altos niveles de informalidad y expansión de la minería ilegal. En ese sentido, la aprobación de una norma con rango de ley permitirá dotar al Estado de un marco jurídico más sólido que establezca mecanismos claros de planificación, control, financiamiento y articulación institucional para promover la transición hacia tecnologías limpias en la actividad minera.
- c) El texto sustitutorio propuesto recoge los aportes contenidos en los proyectos de ley acumulados, incorporando ajustes orientados a mejorar la coherencia normativa, fortalecer los mecanismos de trazabilidad y control del mercurio, promover instrumentos de asistencia técnica y financiamiento para la reconversión tecnológica, e incorporar medidas de prevención sanitaria y remediación ambiental. De este modo, se configura una propuesta normativa integral que combina la eliminación progresiva del mercurio con medidas de transición productiva que garantizan la viabilidad socioeconómica del proceso de formalización minera.

En consecuencia, la Comisión considera que la acumulación de los proyectos de ley 6906/2023-CR, 11841/2024-CR y 14187/2025-CR, así como la aprobación del texto sustitutorio propuesto, permitirá establecer un marco regulatorio integral orientado a prevenir los impactos ambientales y sanitarios derivados del uso de mercurio, fortalecer la gobernanza ambiental del Estado y promover el desarrollo de una minería artesanal y de pequeña escala más sostenible y compatible con la protección del ambiente y la salud de las personas.

IV.5 Análisis costo beneficio

El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, establece que los proyectos de ley contengan un Análisis Costo - Beneficio, que expresen en términos cuantitativos y cualitativos los impactos económicos y sociales²⁵.

La propuesta legislativa orientada a la eliminación progresiva del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, así como al fortalecimiento de los

²⁵ Artículo 75. Requisitos y presentación de las proposiciones

"(...) las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos (...); el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental. (...)"

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

mecanismos de control y promoción de tecnologías limpias, genera una serie de impactos regulatorios que deben evaluarse desde una perspectiva ambiental, social, económica e institucional.

En términos generales, el análisis realizado evidencia que los beneficios asociados a la implementación de la norma superan ampliamente los costos derivados de su aplicación, particularmente debido a la reducción de los impactos ambientales y sanitarios provocados por el uso indiscriminado del mercurio en la actividad minera.

Desde la dimensión ambiental, la reducción progresiva y posterior eliminación del mercurio permitirá disminuir significativamente los niveles de contaminación en ríos, suelos y ecosistemas amazónicos, especialmente en regiones donde la minería aurífera artesanal ha generado graves impactos ambientales, como Madre de Dios. La liberación de mercurio al ambiente genera procesos de bioacumulación y biomagnificación en cadenas tróficas, afectando la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. En ese sentido, la implementación de tecnologías limpias contribuirá a la recuperación progresiva de los ecosistemas y a la protección de la biodiversidad, fortaleciendo el cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales asumidos por el Estado peruano.

En la dimensión social, la propuesta normativa genera beneficios relevantes en materia de salud pública, ya que la exposición al mercurio se encuentra asociada a efectos adversos en el sistema nervioso, el sistema renal y el desarrollo neurológico infantil. En consecuencia, la reducción de la contaminación por mercurio permitirá disminuir los riesgos sanitarios en las poblaciones que habitan en zonas mineras y en comunidades que dependen del consumo de recursos hidrobiológicos. Asimismo, la norma fortalecerá la vigilancia epidemiológica y la atención sanitaria en zonas afectadas por metales pesados, lo cual contribuye a mejorar la calidad de vida de las poblaciones expuestas.

En la dimensión económica, si bien la transición hacia tecnologías libres de mercurio puede implicar costos de adaptación para los mineros artesanales y de pequeña escala, el texto sustitutorio incorpora instrumentos destinados a facilitar dicha transición. Entre estos destacan el Programa Nacional de Transición a Minería Limpia (PRONAMIL), orientado a brindar asistencia técnica y capacitación, así como el Fondo para la Transición a Minería Limpia (FONDOMIL), que busca facilitar el acceso a financiamiento para la adopción de tecnologías limpias. Estos mecanismos permiten reducir las barreras económicas que enfrentan los mineros en proceso de formalización y contribuyen a mejorar la productividad y sostenibilidad de sus actividades.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

Adicionalmente, la promoción del oro producido sin mercurio generará oportunidades económicas asociadas a la certificación ambiental y al acceso a mercados que valoran estándares de producción responsable. En este sentido, la transición hacia procesos productivos más sostenibles fortalecerá la competitividad del sector minero artesanal formal en mercados nacionales e internacionales.

En relación con los costos asociados a la implementación de la ley, estos se vinculan principalmente con el fortalecimiento de los sistemas de control y fiscalización del uso del mercurio, el desarrollo de programas de asistencia técnica y la implementación de mecanismos de financiamiento para la reconversión tecnológica. No obstante, el texto sustitutorio establece que la implementación de estos instrumentos se realizará conforme a la disponibilidad presupuestal y dentro del marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público, lo que permite asegurar la sostenibilidad fiscal de las medidas adoptadas.

Desde la dimensión institucional, la propuesta normativa fortalece la coordinación entre entidades del Estado involucradas en la gestión del mercurio, incluyendo al Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria y otras entidades con competencias en control y fiscalización. Asimismo, la norma refuerza los mecanismos de lucha contra el tráfico ilícito de mercurio, contribuyendo a mejorar la gobernanza ambiental y la capacidad del Estado para enfrentar actividades ilícitas vinculadas a la minería ilegal.

En consecuencia, el análisis costo-beneficio refleja que la implementación de la propuesta normativa generará beneficios ambientales, sociales e institucionales significativos, contribuyendo a la protección de la salud pública, la conservación de los ecosistemas y el fortalecimiento de una minería artesanal más sostenible y formalizada. Estos beneficios superan ampliamente los costos asociados a la transición tecnológica y al fortalecimiento de los mecanismos de control del mercurio.

A continuación, identificamos los actores involucrados en la implementación de la normativa:

Actor	Tipo de actor	Beneficios	Costos o ajustes asociados
Poblaciones que habitan en zonas mineras (comunidades amazónicas y rurales)	Beneficiarios directos	Reducción de la exposición al mercurio; mejora en la calidad del agua, suelo y alimentos; disminución de enfermedades asociadas a metales pesados.	Ninguno directo; pueden requerirse procesos de información y participación en programas de salud ambiental.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

Actor	Tipo de actor	Beneficios	Costos o ajustes asociados
Mineros artesanales y de pequeña escala en proceso de formalización (REINFO)	Beneficiarios directos	Acceso a asistencia técnica, financiamiento y tecnologías limpias; mayor posibilidad de formalización; acceso a mercados formales y certificación de producción responsable.	Necesidad de adaptar procesos productivos y adoptar tecnologías libres de mercurio durante el periodo de transición.
Estado peruano (Gobierno central)	Beneficiario institucional	Fortalecimiento del cumplimiento del Convenio de Minamata; reducción de costos sanitarios asociados a la contaminación por mercurio; mejora de la gobernanza ambiental.	Costos administrativos asociados a la implementación de programas de transición tecnológica, monitoreo ambiental y control del mercurio.
Gobiernos regionales	Actor implementador	Fortalecimiento de capacidades de supervisión minera y gestión ambiental en sus jurisdicciones.	Necesidad de coordinación institucional y fortalecimiento de capacidades técnicas para la supervisión de la actividad minera.
Ministerio del Ambiente (MINAM)	Actor rector	Fortalecimiento de la política ambiental y del control del uso de sustancias peligrosas.	Desarrollo de mecanismos de coordinación intersectorial y seguimiento de la política pública.
Ministerio de Energía y Minas (MINEM)	Actor implementador	Mejora del proceso de formalización minera y promoción de tecnologías limpias en la actividad minera artesanal.	Implementación de programas de asistencia técnica y reconversión tecnológica.
Ministerio de Salud (MINSA)	Actor sectorial	Fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica y prevención de enfermedades asociadas a metales pesados.	Desarrollo y ampliación de programas de atención sanitaria en zonas afectadas.
Ecosistemas amazónicos y biodiversidad	Beneficiario indirecto	Reducción de la contaminación por mercurio en ríos, suelos y fauna; recuperación progresiva de ecosistemas afectados.	No aplicable.
Mercados internacionales de oro responsable	Beneficiario indirecto	Mayor oferta de oro producido bajo estándares ambientales sostenibles.	No aplicable.
Sociedad en general	Beneficiario indirecto	Mejora de la calidad ambiental, cumplimiento de compromisos internacionales y promoción del desarrollo sostenible.	No aplicable.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

En términos generales, concluimos que la implementación de la propuesta normativa generará beneficios ambientales, sanitarios e institucionales que superan ampliamente los costos asociados a su aplicación. Si bien la transición hacia tecnologías libres de mercurio puede implicar ajustes en los procesos productivos de la minería artesanal y de pequeña escala, la propuesta incorpora mecanismos de asistencia técnica y financiamiento orientados a facilitar dicha transición.

Asimismo, la reducción progresiva del uso de mercurio permitirá disminuir significativamente los impactos negativos sobre la salud humana y los ecosistemas, fortaleciendo el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en el marco del Convenio de Minamata.

V. Conclusión

Por lo expuesto, la Comisión de Energía y Minas, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN**, de los proyectos de ley 6906/2023-CR, 11841/2024-CR y 14187/2025-CR con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la reducción progresiva y eliminación definitiva del uso de mercurio en el procesamiento de oro en la minería artesanal y de pequeña escala, fortalecer el control y la trazabilidad del mercurio destinado a la actividad minera, promover la transición hacia tecnologías limpias y garantizar la atención sanitaria y la remediación ambiental de las zonas afectadas, en cumplimiento del Convenio de Minamata.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene como finalidad:

- a) Proteger la salud pública, el ambiente y los ecosistemas frente a los impactos del mercurio.
- b) Promover la formalización minera sostenible y erradicar progresivamente el uso, comercialización ilícita y desvío de mercurio hacia la minería ilegal.
- c) Crear las condiciones e incentivos necesarios para una transición efectiva de la

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

minería artesanal y de 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 las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que desarrollen actividades vinculadas a la minería artesanal y de pequeña escala, sin perjuicio de las obligaciones ambientales y sectoriales aplicables a otras escalas de actividad minera conforme a la normativa vigente.

Artículo 4. Rectoría y articulación intersectorial

El Ministerio del Ambiente ejerce la rectoría en materia de reducción y eliminación progresiva del mercurio, en su calidad de punto focal del Convenio de Minamata. El Ministerio de Energía y Minas implementa las medidas vinculadas a la reconversión tecnológica y formalización minera.

El Ministerio de Salud incorpora el enfoque de vigilancia epidemiológica, prevención y atención integral de las personas expuestas a mercurio.

Las entidades competentes coordinan con los gobiernos regionales para la ejecución descentralizada de las acciones previstas en la presente ley.

TÍTULO II DE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA, TRANSPARENCIA, CONTROL Y TRAZABILIDAD DEL MERCURIO

Artículo 5. Eliminación progresiva del uso de mercurio en la actividad minera

- 5.1 Se establece la eliminación progresiva del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, conforme a la Hoja de Ruta Nacional prevista en la presente ley.
- 5.2 El uso de mercurio quedará prohibido de manera definitiva al vencimiento del plazo de cinco (5) años establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la presente ley.
- 5.3 El incumplimiento de la prohibición establecida en el presente artículo constituye infracción administrativa muy grave, sujeta a las sanciones correspondientes conforme a la normativa sectorial vigente, pudiendo dar lugar al decomiso del mineral y del mercurio, así como a la suspensión o cancelación de la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), previo procedimiento administrativo y en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

Artículo 6. Información pública sobre la reducción del uso del mercurio

El Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas informan y garantizan la publicidad del avance del proceso de reducción del uso del mercurio, conforme a sus competencias y en el marco de la normativa de transparencia y acceso a la información pública.

Artículo 7. Publicidad del proceso de ingreso del mercurio al Perú y del registro de usuarios de mercurio

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

- a) Las solicitudes de otorgamiento de consentimiento para el ingreso de mercurio al país, así como los documentos que éstas generen, en las que se identifique el país de procedencia, los nombres de las personas naturales y jurídicas solicitantes, la cantidad ingresada y el otorgamiento de consentimiento.
- b) Lista actualizada de los depósitos de mercurio obtenido como subproducto de la minería formal, así como las acciones de control y fiscalización efectivos realizadas respecto de dichos almacenamientos.
- c) Registros de las operaciones realizadas con el mercurio fiscalizado, volúmenes de almacenamiento y destinatarios de dicho producto, según las actividades autorizadas en el Registro para el Control de los Bienes Fiscalizados (RCBF).
- d) Lista de personas naturales o jurídicas usuarias del mercurio, destino y finalidad del mercurio que se comercializa en el país.
- e) Lista de centros de expendio de mercurio autorizados a nivel nacional, volúmenes de almacenamiento y volúmenes de venta por destinatario.
- f) Toda la información que consta en el Registro para el Control de los Bienes Fiscalizados (RCBF) sobre uso del mercurio en la actividad minera.

La publicación de dicha información se realiza conforme a la normativa de transparencia y protección de datos personales.

Artículo 8. Control y trazabilidad del mercurio

El Ministerio del Ambiente ejerce la rectoría en materia de política ambiental para el control y reducción del uso del mercurio, en el marco del Convenio de Minamata y la normativa vigente.

La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria almacena el mercurio retenido o incautado por infracciones a la normativa aduanera y dispone su destino final conforme a su marco normativo, garantizando condiciones

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

ambientalmente seguras.

El mercurio incautado en el marco de la persecución de actividades ilícitas es puesto a disposición del Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI), que asume su custodia, almacenamiento y disposición final conforme a la normativa aplicable y bajo criterios de seguridad ambiental.

Artículo 9. Plan Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Mercurio

- 9.1 La Comisión Multisectorial de naturaleza permanente creada por el Decreto Supremo N° 143-2023-PCM ejerce, en el marco de la presente ley, funciones de coordinación, articulación y seguimiento para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Mercurio y otros Insumos Químicos Fiscalizados destinados a la minería ilegal.
- 9.2 Para los fines de la presente ley, se incorpora al Ministro de Salud como integrante de la referida Comisión Multisectorial, a efectos de fortalecer el enfoque sanitario en la prevención y control del uso ilícito de mercurio.
- 9.3 Las entidades que conforman la Comisión Multisectorial coordinan con sus organismos públicos adscritos con competencias técnicas y operativas vinculadas al control, fiscalización, supervisión, investigación o inteligencia financiera, a fin de asegurar la implementación efectiva del Plan Nacional.
- 9.4 La Comisión Multisectorial convoca, en calidad de participantes permanentes para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Mercurio, a representantes del Ministerio Público, a través de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA), y de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú), conforme a sus competencias legales.
- 9.5 El Plan Nacional es aprobado mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los sectores competentes, en un plazo no mayor de ciento veinte días calendario contados desde la entrada en vigor de la presente ley. El Plan Nacional establece metas medibles, indicadores de desempeño y mecanismos de articulación operativa para el control fronterizo, transporte, almacenamiento y comercialización de mercurio.

TÍTULO III

PROMOCIÓN DE LA MINERÍA SIN MERCURIO Y TRANSICIÓN TECNOLÓGICA

Artículo 10. Programa Nacional de Transición a la Minería Limpia (PRONAMIL)

Se crea el Programa Nacional de Transición a Minería Limpia (PRONAMIL), bajo rectoría del Ministerio de Energía y Minas, orientado a promover la reducción y eliminación progresiva del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala.

El Programa brinda asistencia técnica, capacitación, acompañamiento productivo y

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

orientación para la adopción de tecnologías limpias y libres de mercurio a los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) que desarrollen sus actividades en zonas donde la actividad minera se encuentre permitida conforme a la normativa vigente.

La implementación del Programa se realiza conforme a la disponibilidad presupuestal y en coordinación con el Ministerio del Ambiente y los gobiernos regionales.

Artículo 11. Fondo para la Transición a Minería Limpia (FONDOMIL)

- 11.1 Se crea el Fondo para la Transición a Minería Limpia (FONDOMIL), como mecanismo de promoción destinado a facilitar el acceso a financiamiento para los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) que implementen tecnologías limpias, libres de mercurio, en el marco del Programa Nacional de Transición a Minería Limpia.
- 11.2 El FONDOMIL se financia con recursos que se le asignen conforme a la disponibilidad presupuestal en las leyes anuales de presupuesto, así como con recursos provenientes de cooperación internacional y otras fuentes permitidas por ley. La determinación de los montos y asignaciones se realiza conforme al marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- 11.3 El FONDOMIL puede operar mediante las siguientes modalidades:
- a) Mecanismo de garantías para créditos, orientado a respaldar operaciones de financiamiento otorgadas por entidades del sistema financiero, cuya administración se encarga a la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) conforme a su marco normativo.
 - b) Líneas de financiamiento canalizadas a través de entidades financieras públicas o de fomento, conforme a la normativa aplicable y evaluación de sostenibilidad financiera.
- 11.4 El reglamento de la presente ley establece los requisitos, condiciones, montos, plazos y mecanismos de supervisión para la operación del Fondo.

Artículo 12. Articulación con el proceso de formalización minera

Los instrumentos de gestión ambiental aplicables al proceso de formalización minera deben incorporar medidas orientadas a la reducción y eliminación progresiva del uso de mercurio, conforme a la Hoja de Ruta Nacional prevista en la presente ley.

Artículo 13. Certificación y promoción del oro formal libre de mercurio

En el marco de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto Legislativo 1336, el Ministerio de Energía y Minas fortalece y operativiza el sello "Oro Formal, Oro Peruano", incorporando progresivamente criterios ambientales orientados a la reducción y eliminación del uso de mercurio, conforme a la Hoja de Ruta Nacional prevista en la presente ley.

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

El reglamento del sello establece como requisito para su otorgamiento la acreditación de producción realizada con tecnologías limpias y libres de mercurio, de manera progresiva y acorde con el proceso de formalización minera.

El Estado promueve, asimismo, la adopción voluntaria de estándares de sostenibilidad y certificaciones ambientales complementarias, orientadas a reconocer la producción responsable y libre de mercurio.

El Ministerio de Energía y Minas, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, a través de PROMPERÚ, implementa acciones de promoción comercial del oro formal libre de mercurio en mercados nacionales e internacionales, en el marco de sus competencias y disponibilidad presupuestal.

La implementación de las disposiciones contenidas en el presente artículo no genera derechos adquiridos ni asignación automática de recursos públicos.

Artículo 14. Fortalecimiento de la atención integral de salud por exposición al mercurio

El Ministerio de Salud fortalece las acciones de vigilancia epidemiológica, prevención y atención integral vinculadas a la exposición al mercurio, en concordancia con la normativa sectorial vigente. Para tal fin, en un plazo de ciento ochenta días calendario, adecúa y prioriza las intervenciones orientadas a la atención integral de las personas expuestas a mercurio, con especial énfasis en poblaciones de comunidades mineras ubicadas en zonas afectadas.

Artículo 15. Gestión de existencias y remediación de pasivos ambientales con mercurio

El reglamento de la presente ley establece el procedimiento para la declaración, entrega, almacenamiento centralizado y disposición final ambientalmente segura de las existencias de mercurio en posesión de personas naturales o jurídicas a la entrada en vigor de la presente ley.

El procedimiento previsto en el presente artículo no resulta aplicable al mercurio retenido o incautado por infracción administrativa o proceso penal, el cual se rige por su normativa específica.

El Ministerio del Ambiente, en el marco de la normativa sobre pasivos ambientales mineros, actualiza y prioriza el inventario de pasivos con presencia de mercurio y establece acciones progresivas para su remediación, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas y conforme a la disponibilidad presupuestal.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Hoja de Ruta Nacional para una Minería sin Mercurio

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

El Poder Ejecutivo aprueba, a través del reglamento de la presente ley, la Hoja de Ruta Nacional para una Minería sin Mercurio, como instrumento de planificación para el cumplimiento de la eliminación progresiva del uso de mercurio.

Se establece un plazo de adecuación improrrogable de cinco años, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, para el cese total y definitivo del uso del mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la presente ley.

La Hoja de Ruta contiene como mínimo:

- a) Un cronograma progresivo con metas anuales para la reducción del uso de mercurio y la implementación de tecnologías limpias.
- b) La articulación de los mecanismos de asistencia técnica y financiera previstos en el Programa Nacional de Transición a Minería Limpia y en el Fondo para la Transición a Minería Limpia.
- c) Indicadores de desempeño y mecanismos de seguimiento para evaluar el avance en la implementación de la presente ley.
- d) Estrategias diferenciadas según escala de minería y particularidades regionales, con especial énfasis en las zonas de mayor vulnerabilidad social y ambiental.

SEGUNDA. Informe Anual al Congreso de la República

El Poder Ejecutivo, a través de la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente creada por el Decreto Supremo N° 143-2023-PCM, remite anualmente a 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 y el cumplimiento de la Hoja de Ruta Nacional.

Dicho informe se publica en el portal institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme a la normativa de transparencia y acceso a la información pública.

TERCERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley, que incluye la Hoja de Ruta Nacional para una Minería sin Mercurio, en un plazo no mayor de ciento veinte días calendario contados desde su entrada en vigor, mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros competentes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Incorporación del artículo 307-H al Código Penal, Decreto Legislativo 635

Se incorpora el artículo 307-H al Código Penal, Decreto Legislativo 635, en los siguientes términos:

DICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 6906/2023-CR, 11841/2024-CR Y 14187/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONEN LA "LEY QUE ESTABLECE LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DEL USO DEL MERCURIO EN LA MINERÍA, FORTALECE SU CONTROL INTEGRAL Y PROMUEVE LA TRANSICIÓN A TECNOLOGÍAS LIMPIAS"

"Artículo 307-H.- Utilización del mercurio en actividades mineras

El que realice actividad de exploración, extracción, explotación, beneficio u otra actividad minera según la ley de la materia, de recursos minerales metálicos o no metálicos, empleando mercurio, es reprimido con pena privativa no menor de siete años ni mayor de diez años y con ciento cincuenta a setecientos días-multa."

SEGUNDA. Modificación del artículo 307-G del Código Penal, Decreto Legislativo 635

Se modifica el artículo 307-G del Código Penal, Decreto Legislativo 635, en los siguientes términos:

"Artículo 307- G.- Inhabilitación

El agente de los delitos previstos en los artículos 307-A, 307-B, 307-C, 307-D, 307-E, 307-F y **307-H**, será además sancionado, de conformidad con el artículo 36, inciso 4, con la pena de inhabilitación para obtener, a nombre propio o a través de terceros, concesiones mineras, de labor general, de beneficio o transporte de minerales metálicos o no metálicos, así como para su comercialización, por un periodo igual al de la pena principal".

Lima, 17 de marzo de 2026.



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/03/2026 12:03:20-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/03/2026 12:19:29-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2026 11:27:48-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/03/2026 14:48:52-0500

VICTOR RAUL CUTIPA CCAMA
Presidente
Comisión de Energía y Minas



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 16:40:06-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/03/2026 14:38:51-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/03/2026 12:11:23-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 24/03/2026 15:51:43-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2026 15:17:19-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2026 12:07:38-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2026 12:19:34-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/03/2026 17:41:15-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINAMINAYA Esdras
Ricardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/03/2026 16:17:09-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARRAZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/05/2026 17:45:09-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/03/2026 10:24:25-0500