



¡UN LLAMADO A LA REMEDIACIÓN!

Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos.



¡UN LLAMADO A LA REMEDIACIÓN!

Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, junio de 2015
500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-08046

Diseño de Carátula: Defensoría del Pueblo
Impresión: Voreno E.I.R.L.
Calle Puerta del Sol Mz T 5 Lote 04 / 202, Lima 12, Perú

El Informe Defensorial N° 171 *¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarbúricos* ha sido elaborado por un equipo integrado por los comisionados Edmundo Huerta Barrón y Patricia Tipian Mori, así como por Lissette Vásquez Noblecilla, Jefa del Área de Medio Ambiente, con el apoyo de Lesly Fiorella Tuesta Iparraguirre, y bajo la dirección de Ivan Lanegra Quispe, Adjunto al Defensor del Pueblo en Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas.

La presente publicación se realizó con el auspicio de una canasta de fondos* financiada por Canadá (2006-2017), AECID (2007-2016), ASDI (2007-2010), Bélgica (2012-2014) y COSUDE (2006-2011), en el marco del programa “La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos” de la Defensoría del Pueblo – Ampliado.

* www.defensoria.gob.pe/canastadefondos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	9
ABREVIATURAS	13
CAPÍTULO I:	
EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES	15
1.1 El desarrollo sostenible.....	15
1.2 El aprovechamiento de recursos naturales.....	18
1.3 Pasivos ambientales de las actividades extractivas.....	20
CAPÍTULO II:	
PASIVOS AMBIENTALES DE LA ACTIVIDAD MINERA	25
2.1 La actividad minera en el Perú.....	25
2.1.1 Impacto económico de la minería en el Perú.....	27
2.1.2 Impactos ambientales de la minería en el Perú.....	29
2.1.3 Impactos sociales de la minería en el Perú.....	30
2.2 Pasivos ambientales de la actividad minera.....	32
2.2.1 Marco jurídico aplicable a los pasivos ambientales de la actividad minera.....	32
2.2.2 Procedimiento para la Gestión de PAM.....	36
2.2.2.1 Primera Etapa: Identificación de PAM y elaboración del Inventario Inicial de PAM.....	37
2.2.2.2 Segunda Etapa: Identificación de PAM y Actualización del Inventario Inicial de PAM.....	40
2.2.2.3 Tercera Etapa: Determinación de Responsables.....	52
2.2.2.4 Cuarta Etapa: Aprobación del Plan de Cierre de PAM.....	57
2.2.2.5 Quinta Etapa: Fiscalización.....	78
2.2.2.6 Sexta Etapa: Sanción.....	93
2.2.2.7 Séptima Etapa: Captación de fuentes de financiamiento para Remediación de PAM asumidos por el Estado.....	108

CAPÍTULO III:

PASIVOS AMBIENTALES DEL SUBSECTOR HIDROCARBUROS	117
3.1 La actividad hidrocarburífera en el Perú	117
3.1.1 Impacto económico de los hidrocarburos en el Perú	119
3.1.2 Principales impactos ambientales de los hidrocarburos en el Perú	123
3.1.3 Impactos sociales de los hidrocarburos en el Perú	126
3.2 Pasivos ambientales del subsector hidrocarburos	127
3.2.1 Marco normativo	127
3.2.2 Procedimiento para la gestión de los PASH	130
3.2.2.1 Primera Etapa: Identificación de los PASH	131
3.2.2.2 Segunda Etapa: Clasificación, elaboración, actualización y registro del Inventario de PASH	154
3.2.2.3 Tercera Etapa: Determinación de responsables	160
3.2.2.4 Cuarta Etapa: Aprobación del Plan de Abandono	169
3.2.2.5 Quinta Etapa: Fiscalización, control y sanciones	179
CONCLUSIONES	183
RECOMENDACIONES	193

PRESENTACIÓN

Un estudio del Instituto Peruano de Economía, publicado en junio de 2015, ha sido materia de un intenso debate. En él se señala que, entre el 2008 y el 2014, el país habría perdido más de 67,000 millones de dólares en inversiones mineras no ejecutadas a causa de conflictos sociales y trabas burocráticas. Las inversiones paralizadas y el retraso de la puesta en marcha de los proyectos mineros, según el IPE, representa altos costos económicos en términos de producción, exportaciones, ingresos fiscales, empleo y desarrollo económico.

Hay otras cifras importantes que reflejan pérdidas de mucha gravedad y que, sin embargo, no se difunden, no se conocen o no se les presta la debida atención. Son los 8,616 pasivos ambientales producto de la actividad minera y los 6,065 pozos mal abandonados que muestran la magnitud de esta tragedia ocasionada no por la paralización de las inversiones sino por una actividad minera o hidrocarburífera irresponsable que no ha cumplido con el cierre adecuado de sus actividades. Estas increíbles cifras hacen recordar lo dicho por el Papa Francisco en su última encíclica: «La tierra, nuestra casa, parece convertirse cada vez más en un inmenso depósito de porquería». Y no le falta razón a la luz de estos datos.

El Perú es un país privilegiado. Tiene una gran variedad de recursos naturales y una enorme diversidad biológica, una de las más importantes del mundo. Es un espacio dotado de importantes recursos hídricos superficiales, distribuidos en 159 unidades hidrográficas, que lo ubica entre los 20 países más ricos del mundo en este rubro. Asimismo, más de la mitad de su territorio está cubierto por bosques, siendo el noveno país en el mundo y el segundo en Sudamérica con mayor cantidad de ellos. Nuestro subsuelo alberga, además, recursos naturales de gran valor, como los minerales y los hidrocarburos.

No cabe duda de que la minería y el petróleo son parte de la historia del país. En el primer caso, el oro y la plata acompañaron el desarrollo de las culturas pre-hispánicas. En el segundo caso, el primer pozo petrolero perforado en nuestro país data de mediados del siglo XIX. Las huellas de estas actividades, los pasivos ambientales, están presentes en todo nuestro territorio. Por mucho tiempo, las actividades extractivas no contaban con instrumentos que buscaran prevenir y reparar los daños ambientales que produjeran. Detrás de ello descansa una visión ciega ante nuestras responsabilidades con la Tierra. Hoy la situación es diferente. Vivimos un momento de mayor conciencia ambiental, aunque aún esta es imperfecta e insuficiente.

Son innegables los beneficios que generan las actividades extractivas cuando son realizadas en forma sostenible, cuando cumplen con las normas,

contribuyen a la satisfacción de las necesidades de la población, generan puestos de trabajo y, en general, movilizan la economía. Según datos del Banco Central de Reserva, durante el 2014 las actividades extractivas representaron más del 60% de las exportaciones nacionales. Producto de ellas se han transferido miles de millones de soles a los gobiernos locales, regionales, universidades e institutos nacionales.

Pero cuando estas son realizadas sin respetar las normas, contaminando y afectando a las personas, se convierten en actividades dañinas, lesivas e intolerables. No es este el tipo de industria extractiva que queremos los peruanos y peruanas. ¿Qué podemos hacer frente a estos enormes pasivos ambientales? Lo primero es honrar la deuda con el ambiente que nos acoge, que es, a la vez, una deuda con los pueblos indígenas, las comunidades campesinas y los ciudadanos y ciudadanas que sufren esos pasivos. Es también una deuda con las futuras generaciones. Es un imperativo moral y legal remediar lo dañado y mitigar los impactos. Para ello, se requiere una atención prioritaria por parte del Estado y, por supuesto, de las empresas responsables.

La alarmante cifra de pasivos ambientales exige la actuación prioritaria del Estado en todos los niveles de gobierno, con el liderazgo de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio del Ambiente, tal como lo establece la Política Nacional del Ambiente y el Plan Nacional de Acción Ambiental.

Los más de 4,000 pasivos ambientales calificados como de alto riesgo deben remediarse de modo urgente. No obstante, en muchos casos, ni siquiera se ha podido identificar a los responsables. En ellos, es prioritario que el Estado se haga cargo de su inmediata remediación, garantizando tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso de la República los recursos financieros que permitan cumplir con esta obligación, sin perjuicio de ejercer el derecho de repetición y las responsabilidades de ley.

Resulta escandaloso que solo el 12% de los responsables de los pasivos ambientales (1,001 de 8,616) hayan sido identificados. En los 7,615 restantes se requiere que la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas intensifique sus labores de búsqueda. También falta asegurar que todos los pasivos ambientales cuenten con planes de cierre, pues actualmente solo el 25% cuenta con ellos.

En esa línea, hemos recomendado al Ministerio de Energía y Minas intensificar las labores de identificación de responsables y realizar acciones para la atención urgente de los pasivos calificados con alto riesgo, sobre todo en las regiones de Ancash, Cajamarca, Puno y Huancavelica que concentran la mayor cantidad de casos. Esta gran cantidad de pasivos es un factor importante para la desconfianza

de la población frente a las actividades extractivas. Es necesario un cambio: no debemos tolerar a concesionarios que no cumplen con sus obligaciones ambientales y que no remedian los daños que generan. Por ello, debe incorporarse este supuesto como una causal de caducidad de la concesión minera.

Es imprescindible que las empresas mineras se adscriban a los principios de derechos humanos y cuiden el ambiente, aprovechen sosteniblemente nuestros recursos naturales y se alíen a las comunidades para impulsar sus planes de desarrollo local. De esta manera, el concepto de «nueva minería» tendría un contenido específico a través de ciertos indicadores que marquen la diferencia respecto de las que no respetan derechos laborales, contaminan el ambiente o se rehúsan al diálogo.

En este tema, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, debería tomar la iniciativa de regular la conducta de sus agremiadas y de esta manera evitar que las opiniones negativas sobre determinadas empresas se trasladen a toda la actividad minera. También hemos observado el enorme esfuerzo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Oefa) para supervisar el cumplimiento de los planes de cierre de pasivos ambientales: ha llegado a supervisar 33 de los 36 que se han aprobado y resuelto seis procedimientos administrativos sancionadores. Este esfuerzo, ciertamente importante, es insuficiente, por lo que se hace urgente intensificar las labores de supervisión y fiscalización de los planes de cierre.

Hace un año recomendamos al Congreso de la República no aprobar el artículo 19° de la ahora Ley N° 30230, que dispuso la reducción de las multas impuestas por el Oefa. Lo hicimos porque dicha reducción no contribuye con el carácter disuasivo de la conducta infractora, pues a pesar de ser evidente que genera un grave riesgo para la salud y el ambiente —a veces durante décadas—, ello no es suficiente para imponerle la multa más alta, proporcional al daño causado. Volvemos a insistir en la necesidad de derogar dicho artículo.

La situación en sector hidrocarburífero es aún más alarmante. Somos testigos de los años de retraso en la atención de los miles de pasivos petroleros existentes y en la implementación de una ley, emitida finalmente en el 2007 cuya reglamentación demoró más de tres años. El Oefa retomó en el 2013 el trabajo iniciado por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) en el 2009 y tuvo que comenzar desde cero, luego de que el Ministerio de Energía y Minas considerara que los informes de Osinergmin no eran suficientes.

Pese a ello, el Oefa ha cumplido con visitar casi 3,000 posibles pasivos y ha determinado la existencia de 1,766, el pasado mes de abril. Estas visitas

representan el 33% del total de pozos que identificó Perupetro en el 2002. La labor es muy compleja, pero requiere de la máxima prioridad. Por ello, insistimos en la necesidad de intensificar esta labor y de hacerlo en forma planificada y ordenada. La aprobación de un nuevo plan para la identificación de pasivos, hasta cumplir con visitar los cerca de 6,000 posibles pasivos que Oefa se propuso, sería muy útil.

Se requiere que el inventario se actualice para que los pasivos puedan atenderse. Los 156 hoy registrados constituye un avance, pero de poco servirán esos esfuerzos si nadie se hace cargo de ellos. A la fecha, ningún responsable ha sido identificado, ningún plan de abandono ha sido aprobado y ningún pasivo ambiental petrolero ha sido remediado, pese a que existen 72 en los que el Oefa determinó la existencia de riesgo alto. Se requiere, entonces, una acción inmediata y urgente.

La labor de la Defensoría del Pueblo no consiste en reportar cifras para alarmar a la población ni mucho menos busca confrontar a las entidades competentes. Planteamos una realidad que identificamos en nuestras supervisiones y que difundimos con el propósito de que se atienda y se solucione. La finalidad es siempre la misma: defender los derechos de las personas y el medio ambiente contribuyendo de esta manera con una gestión mucho más eficiente para reducir el grave problema de los pasivos ambientales.

En esa misma línea, realizaremos un seguimiento exhaustivo del cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el presente informe, que esperamos contribuyan decididamente a alentar un verdadero compromiso por implementar una política capaz de reducir el número de pasivos ambientales pendientes de remediación. Esa será una manera concreta de proteger la vida, la salud e integridad física y el medio ambiente en el que vivimos todos los peruanos y peruanas. Lo que formulamos con este informe es un llamado a favor de la remediación ambiental, que esperamos sea escuchado por las autoridades, las empresas y la ciudadanía.

Finalmente, debo agradecer a las entidades, públicas y privadas, a todas las personas comprometidas con atender la problemática de los pasivos ambientales, así como a la Canasta de Fondos que ha hecho posible este informe. Un reconocimiento especial al equipo de Medio Ambiente de la Defensoría del Pueblo por su esfuerzo y dedicación a la elaboración de este informe.

Lima, agosto de 2015

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo (e)

INTRODUCCIÓN

Los 1'285,215.6 km² de superficie del Perú¹ han sido privilegiados con una gran variedad de recursos naturales y con una enorme diversidad biológica, una de las más importantes del mundo. Un espacio dotado de importantes recursos hídricos superficiales, distribuidos en 159 unidades hidrográficas, que lo ubica entre los 20 países más ricos del mundo en este rubro.² Más de la mitad del territorio nacional está cubierto por bosques, siendo el noveno país en el mundo y el segundo en Sudamérica. Nuestro subsuelo alberga, además, recursos naturales de gran valor, como los minerales y los hidrocarburos. Sobre este espacio viven más de 31 millones de personas.

El aprovechamiento de los recursos naturales cumple un importante rol, contribuyendo a la satisfacción de las necesidades de la población, así como al desarrollo de actividades productivas, generando puestos de trabajo y, en general, movilizandando la economía. La minería y la industria hidrocarburífera han jugado, en particular, un papel central.

Según datos del Banco Central de Reserva del Perú³, durante el año 2014, su exportación representó el 63.5% del total de exportaciones del país, con US\$ 25,107 millones de Dólares Americanos, de los cuales 20,545 corresponden a productos mineros y 4,562 corresponden a petróleo y gas natural.

Gracias a esto, en los últimos 19 años, producto de la minería, se han transferido a los gobiernos locales, regionales, universidades e institutos nacionales más de S/. 36,200 millones de Nuevos Soles⁴ y aunque la minería formal no es intensiva en mano de obra, en el mes de abril de 2015 tenía contratados a 201,646 trabajadores directos⁵.

¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Información publicada en su portal institucional. <<http://www.inei.gob.pe/>>. [Revisado: 26 de junio de 2015].

² Información extraída del Plan Nacional de Acción Ambiental. PLANAA 2011 – 2021.

³ Banco Central de Reserva del Perú. Indicadores Económicos. I Trimestre 2015. <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/indicadores-trimestrales.pdf>> [Revisado: 26 de junio de 2015].

⁴ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Reporte Canon Minero 2014. <<http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones-snmpe/canon/cuadros-estadisticos/reporte-canon-minero-2014.html>> [Revisado: 26 de junio de 2015].

⁵ Ministerio de Energía y Minas. Boletín Estadístico del Subsector Minero. Abril de 2015. <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/VARIABLES/2015/ABRIL.pdf>> [Revisado: 26 de junio de 2015].

En el caso del petróleo, por concepto de canon y sobrecanon, es importante indicar que, desde 1991 hasta el año 2014, se ha transferido S/. 12,395 millones de Nuevos Soles⁶. Entretanto, los recursos de canon gasífero han acumulado S/.12,964 millones de Nuevos Soles producto de las transferencias realizadas desde el 2004 (año desde que comenzó a operar el Lote 88 del proyecto Camisea) hasta el 2014⁷.

Pese a estas importantes contribuciones, estas actividades están asociadas a un alto índice de conflictividad social, que es generado en mayor medida por preocupaciones de la población en torno a los impactos ambientales que generan estas actividades en sus zonas de influencia. En efecto, de acuerdo al último reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo⁸, el 67.1% (141 casos) del total (210 casos) de conflictos registrados en el mes de junio de 2015 son de carácter socioambiental. De éstos, el primer lugar lo ocupan los conflictos relacionados con la actividad minera (93 casos) seguidos por los conflictos por actividades de hidrocarburos (21 casos).

Las actividades mineras e hidrocarburíferas generan riesgos significativos a la sociedad. Estos surgen a consecuencia de los trabajos de extracción y traslado de los minerales, petróleo y gas, así como por los impactos que el desarrollo de dichas acciones pueden generar en el ambiente y en la propiedad de terceros. Por ello, se requiere que las empresas que realicen estas actividades cumplan con las exigencias ambientales necesarias para cautelar el ambiente. Así también, es necesario que el Estado implemente todas las medidas que el marco jurídico le permite, destinadas a prevenir estos impactos, así como las destinadas a restaurar lo afectado, cuando corresponda.

Pero ¿qué ocurre si no se adoptan las previsiones descritas? Una inadecuada actuación estatal y empresarial ha generado que, al mes de marzo de 2015, existan 8,616 pasivos ambientales mineros; y similar cifra en el caso de los pasivos ambientales de hidrocarburos, con el agravante de que al día de hoy no se tenga información completa y actualizada de este número, ya que en el

⁶ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Reporte Canon y Sobrecanon Petrolero 2014. <<http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones-snmpe/canon/cuadros-estadisticos/reporte-canon-y-sobrecanon-petrolero-2014.html>> [Revisado: 26 de junio de 2015].

⁷ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Reporte Canon Gasífero 2014. <<http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones-snmpe/canon/cuadros-estadisticos/reporte-canon-gas%C3%ADfero-2014.html>> [Revisado: 26 de junio de 2015].

⁸ Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 136, elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Junio 2015. <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2015/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-136-Junio-2015.pdf>> [Revisado: 07 de julio de 2015].

inventario inicial aprobado por el Ministerio de Energía y Minas únicamente se registraron 156 de los 8,944 pozos abandonados de los que Perupetro S.A. daba cuenta en el año 2002, habiendo determinado que un total de 6,065 habían sido mal abandonados por las empresas de hidrocarburos.

En dicho contexto, la Defensoría del Pueblo, atendiendo a su mandato constitucional de defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y de supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal, ha considerado pertinente realizar una supervisión del cumplimiento de las labores estatales frente a la problemática de los pasivos ambientales en estos subsectores.

De acuerdo con ello, el Informe denominado *¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos* tiene como objetivo evaluar la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos con el propósito de formular recomendaciones que contribuyan con esta importante labor, coadyuvando de esta manera a cautelar el derecho de todos los peruanos y peruanas a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado.

Para tal efecto, durante el periodo comprendido entre febrero y mayo del año 2015, se realizó una investigación del estado del cumplimiento de las obligaciones estatales con relación a los pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos y su relación con el número de pasivos pendientes de remediación. Sin perjuicio de ello, se ha incorporado información remitida a la Defensoría del Pueblo con posterioridad a dicha fecha, así como información oficial con la que contaba la institución con anterioridad, en virtud a la supervisión permanente que realiza en estas materias.

En tal sentido, esta investigación se realizó de la siguiente manera:

- a) Revisión y análisis del inventario de pasivos ambientales de las actividades mineras y de hidrocarburos.
- b) Revisión y análisis del régimen normativo aplicable a la gestión de los pasivos ambientales de las actividades mineras y de hidrocarburos e identificación de competencias y responsables.
- c) Requerimiento de información por escrito a las entidades competentes respecto del avance y tareas pendientes en el cumplimiento de sus funciones.

- d) Reuniones de trabajo con autoridades responsables de las funciones específicas en la materia.
- e) Sistematización de los resultados de la supervisión y análisis de hallazgos.
- f) Elaboración de informe.

Según lo expuesto, el primer capítulo aborda el concepto de desarrollo sostenible y el reconocimiento de su importancia por parte de los Estados a través de diversos instrumentos internacionales, hasta su tratamiento en el marco jurídico peruano. Del mismo modo, se resalta la importancia del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y se destaca el latente interés y preocupación de la población sobre el cuidado de los mismos que, en muchos casos, tiene sustento en experiencias de un inadecuado aprovechamiento, reflejado en pasivos ambientales, como los producidos por actividades mineras y de hidrocarburos.

Por su parte, el segundo capítulo contiene una evaluación de la gestión estatal frente a los pasivos ambientales de la actividad minera. Para tal efecto, se realiza una descripción detallada de la situación actual, los avances y las tareas pendientes para su remediación.

Finalmente, el tercer capítulo da cuenta de lo avanzado en materia de pasivos ambientales derivados de las actividades de hidrocarburos a más de siete años desde la vigencia de la ley que regula esta materia.

ABREVIATURAS

PAM	: Pasivo(s) ambiental(es) de la actividad minera
PASH	: Pasivo(s) ambiental(es) del subsector hidrocarburos
DGM	: Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas
DGAAM	: Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas
INGEMMET	: Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
FOB	: Free on Board (Libre a bordo, puerto de carga convenido)
DGAEE	: Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas
FONAM	: Fondo Nacional del Ambiente
MINAM	: Ministerio del Ambiente
MINEM	: Ministerio de Energía y Minas
OEFA	: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINERGMIN	: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
SENACE	: Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SUNAT	: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
IQPF	: Insumos Químicos y Productos Fiscalizados

CAPÍTULO I

EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES

1.1. El desarrollo sostenible

El desarrollo comúnmente se asocia a la riqueza y la abundancia de las naciones y, en general, al crecimiento económico como instrumento para la disminución de la pobreza en el mundo y mejora de la calidad de vida. Sobre el particular, los Estados a través del tiempo han venido tratando la importancia del cuidado del ambiente como componente para el desarrollo, conforme se describe a continuación.

En efecto, en el año 1972, en Estocolmo, se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. En la declaración de esta conferencia, los países expresaron convicción respecto de diversos principios entre los que destacan los siguientes:

- Principio 2.- Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna, y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.
- Principio 4.- El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y fauna silvestres.
- Principio 8.- El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida.

De esta manera, se coincidió en la urgente necesidad de abordar el problema del deterioro ambiental. Sin embargo, se hacía referencia a un desarrollo económico y social como medio para un ambiente de vida favorable.

Fue recién en el año 1987 cuando se publicó el informe elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada por las Naciones Unidas y liderada por Gro Brundtland, originalmente denominado “Nuestro Futuro Común” (Our Common Future). En este informe se desarrolló el concepto de “desarrollo sostenible”, según el cual se satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.

Esto, sin duda, implicó un cambio importante en el concepto de desarrollo económico y social que se acordó en Estocolmo. De esta manera, en el año 1992, en Rio de Janeiro, se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra). En la Declaración de Río, se incorporó el concepto de desarrollo sostenible desarrollado en el Informe Brundtland y se proclamaron principalmente los siguientes principios:

- Principio 1.- Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
- Principio 3.- El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.
- Principio 4.- A fin de alcanzar el desarrollo sostenible la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.
- Principio 5.- Todos los Estados deben cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible.

De ahí que en el año 2002, en Johannesburgo, cuando se realizó la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, los países declararon lo siguiente:

- Párrafo 5.- Por consiguiente, asumimos la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible.
- Párrafo 19.- Reafirmamos nuestra promesa de asignar especial importancia a la lucha contra problemas mundiales que representan graves amenazas al desarrollo sostenible de nuestra población y darle prioridad. (...)

Esta decisión de los Estados se ha reafirmado recientemente, cuando en diciembre del año 2012 (20 años después de la Cumbre para la Tierra realizada en Rio de Janeiro en el año 1992), se realizó en dicha ciudad la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, en la que se renovó el compromiso a favor del desarrollo sostenible y de la promoción de un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras.

De acuerdo con estos compromisos, de los cuales formó parte el Perú, el proceso de desarrollo debe considerar —además del aspecto social y económico— la protección del ambiente. De esta manera, nuestra legislación nacional ha previsto en la vigente Ley General del Ambiente⁹ el concepto de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de desarrollo sostenible. Así, por ejemplo, su artículo I del Título Preliminar contempla el deber de toda persona de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando, entre otros aspectos, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

Sumado a ello, el artículo V del referido texto legal, desarrolla y define el principio de sostenibilidad, según el cual:

La gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la presente Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

En consecuencia, la Política Nacional del Ambiente debe estar destinada a garantizar la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona.¹⁰

⁹ Ley N° 28611, publicada en el diario oficial "El Peruano" con fecha 15 de octubre de 2005.

¹⁰ De acuerdo con el artículo 9° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

1.2. El aprovechamiento de recursos naturales

Nuestro país es rico en recursos naturales y garantizar un adecuado aprovechamiento de estos es una tarea fundamental en toda gestión ambiental. De acuerdo con ello, nuestra Constitución Política en su artículo 66º establece expresamente que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento.

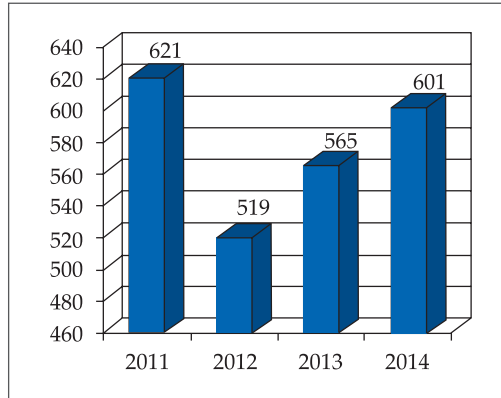
Las condiciones para su aprovechamiento y otorgamiento a particulares se encuentran contenidos en la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.¹¹

La mencionada norma ha previsto una lista enunciativa de aquellos componentes de la naturaleza considerados recursos naturales, por ser susceptibles de ser aprovechados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y con un valor actual o potencial en el mercado. Entre estos destacan: a) las aguas: superficiales y subterráneas; b) el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección; c) la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; d) los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares; e) la atmósfera y el espectro radioeléctrico; y f) los minerales.

Al respecto, en nuestro país, el interés y preocupación sobre el cuidado de los recursos naturales y, en general, del ambiente no ha sido poco. De acuerdo al Sistema de Información Defensorial, solo entre el año 2011 y 2014, la Defensoría del Pueblo ha recibido un total de 2,306 quejas contra diversas instituciones públicas por afectación a su derecho a vivir en un ambiente adecuado, conforme se muestra a continuación:

¹¹ Publicada en el diario oficial "El Peruano" con fecha 26 de junio de 1997.

Gráfico N° 01
Número de quejas atendidas en materia ambiental por la Defensoría del Pueblo



Fuente: Sistema de Información Defensorial
Elaboración propia

Sobre este punto, cabe mencionar que los ciudadanos que acuden a la Defensoría del Pueblo lo hacen cuando consideran que su derecho a vivir en un ambiente adecuado y equilibrado ha sido vulnerado o se encuentra en peligro de ser vulnerado por parte de una entidad de la Administración Pública, debido al incumplimiento de una de sus funciones y competencias conferidas por el ordenamiento jurídico vigente.

Ahora bien, con relación a las competencias estatales, resulta pertinente indicar que el artículo 6º de la mencionada Ley Orgánica dispone que el Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales y que esta soberanía se traduce —precisamente— en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos.

En el marco de dichas competencias, le corresponde promover y garantizar el aprovechamiento sostenible de estos recursos, a través de sus políticas, sus normas, estableciendo obligaciones y cautelando el cumplimiento de las mismas.

De esta manera, cuando un ciudadano da cuenta de que los recursos naturales no vienen siendo aprovechados en forma sostenible, o sin los cuidados ambientales que se requieren, sin duda, evidencia una falla en el sistema, ya sea porque quienes se encuentran aprovechando los recursos naturales no vienen cumpliendo las normas o porque alguna entidad estatal no ejerce sus funciones en forma adecuada y, producto de ello, puede ocasionarse daño al ambiente o el riesgo de que éste se produzca.

Un claro ejemplo se presenta en las actividades mineras y de hidrocarburos. El Estado ha emitido diversas normas destinadas a que el aprovechamiento de estos recursos se realice en forma sostenible, regulando la actividad, estableciendo derechos y obligaciones, así como consecuencias jurídicas al incumplimiento de estas disposiciones.

De acuerdo con ello, cuando el que aprovecha los recursos naturales realiza estas actividades incumpliendo el ordenamiento jurídico y generando un impacto, el Estado debe activar los mecanismos con los que cuenta para sancionar dicha conducta y los destinados a revertir o mitigar el impacto generado. Si esto no se produce, no se cumple con el objetivo de garantizar el aprovechamiento sostenible de estos recursos.

Los pasivos ambientales son el producto de esta falla, tanto del que aprovechó los minerales y los hidrocarburos, como del Estado que no activó en su momento los mecanismos que tenía para exigir el cumplimiento de las correspondientes obligaciones. En tal sentido, el presente informe busca abordar las acciones estatales con posterioridad a dicha falla: las destinadas a remediar los pasivos ambientales.

1.3. Pasivos ambientales de las actividades extractivas

A modo general, los pasivos ambientales constituyen instalaciones mal abandonadas, efluentes, emisiones, restos o residuos producidos por operaciones inactivas o que han cesado sus actividades en el área donde se han producido los impactos y que constituyen un riesgo para el ambiente, la salud y la propiedad.

Sobre el particular, es preciso indicar que la Ley General del Ambiente establece en su Título Preliminar una serie de derechos y principios que rigen el derecho ambiental en el Perú. En efecto, el derecho reconocido constitucionalmente en el numeral 22 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú ha sido desarrollado en la citada ley, disponiendo que:

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país. (Artículo I)

En tal sentido, toda actividad económica —como las mineras e hidrocarburíferas— debe ser desarrollada en pleno respeto del derecho irrenunciable que tiene toda persona a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado. Ello implica, necesariamente la protección del ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

Complementariamente, resulta pertinente destacar los siguientes principios:

- Principio de prevención (Artículo VI)
Según este principio, la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Señala, sin embargo, que cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se deben adoptar las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.
- Principio de internalización de costos (Artículo VIII)
De acuerdo con este importante principio, toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. De esta manera, prevé que el costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.
- Principio de responsabilidad ambiental (Artículo IX)
El principio de responsabilidad ambiental señala que el causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.

En consecuencia, según nuestro ordenamiento jurídico, en el caso específico de los pasivos ambientales, en tanto el daño ya se ha producido, es preciso adoptar las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan, las cuales deben ser asumidas por los

causantes de dichos impactos, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.

El artículo 30^o de la Ley General del Ambiente establece que los planes de descontaminación y de tratamiento de pasivos ambientales están dirigidos a remediar impactos ambientales originados por uno o varios proyectos de inversión o actividades, pasados o presentes. Asimismo, se establece que los citados planes deben considerar su financiamiento y las responsabilidades que correspondan a los titulares de las actividades contaminantes, incluyendo la compensación por los daños generados, bajo el principio de responsabilidad ambiental.

Sumado a ello, en materia de pasivos ambientales, la Política Nacional del Ambiente¹² contempla entre sus lineamientos los siguientes¹³:

- Eje de Política 1. Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica.
10. Desarrollo Sostenible de la Amazonía
d) recuperar las zonas degradadas por la minería informal, los pasivos ambientales mineros (...).
- Eje de Política 2. Gestión Integral de la Calidad Ambiental
1. Control Integrado de la Contaminación
c) Realizar acciones para recuperar la calidad del agua, aire y suelos en áreas afectadas por pasivos ambientales.

Conforme se puede apreciar, los lineamientos de política antes mencionados tienen por finalidad principalmente recuperar las zonas afectadas por los pasivos ambientales. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Acción Ambiental - PLANAA PERÚ: 2011-2021, contempló la acción estratégica 7.16 *Concertar, formular e implementar la Estrategia Nacional de Remediación de Pasivos Ambientales*, estableciendo como objetivo lo siguiente:

- El 50% de los pasivos ambientales priorizados, cuentan con Planes de

¹² Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 23 de mayo de 2009.

¹³ La Política Nacional del Ambiente es un instrumento de cumplimiento obligatorio, que orienta las actividades públicas y privadas y tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona.

Descontaminación elaborados y aprobados.

- El 10% de los pasivos ambientales priorizados, cuentan con Planes de Descontaminación en ejecución.

El Minam es la entidad encargada de dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la Política Nacional del Ambiente aplicable a todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Acción Ambiental - PLANAA PERÚ: 2011-2021, así como demás instrumentos de planificación ambiental.

En virtud de esta competencia y, en el marco de la supervisión permanente que realiza la Defensoría del Pueblo respecto del cumplimiento de dichos instrumentos de planificación, se solicitó¹⁴ información a dicha entidad, la cual reportó¹⁵ en materia de pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos, lo siguiente:

- A través del Reporte de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Acción Ambiental – PLANAA PERÚ 2011-2021, al año 2012, informó haber sostenido reuniones de coordinación con el Minem, en relación al Plan de Gestión de Pasivos Ambientales Mineros.
- A través del Reporte de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional de Acción Ambiental – PLANAA PERÚ 2011-2021, al año 2013, señaló que respecto de los indicadores «Documentos sobre la estrategia e inventario nacional de pasivos ambientales aprobado» y «Número de Planes de Descontaminación en ejecución», las metas no habrían sido cumplidas, puesto que no se habría reportado ningún avance. Sin embargo, respecto del indicador «Número de Planes de Descontaminación elaborados y aprobados», la meta habría sido cumplida de manera parcial, toda vez que se ha reportado avances en el cumplimiento de la misma.

De la información reportada, se puede advertir que si bien el Minam ha realizado algunas acciones de coordinación respecto de la gestión de los pasivos ambientales mineros, no informa haber realizado las mismas acciones respecto de los pasivos ambientales hidrocarburíferos.

Para la Defensoría del Pueblo, dicha entidad —en su calidad de ente rector del sector ambiental— debe cumplir un rol activo y de máxima importancia en la gestión frente a los pasivos ambientales derivados de actividades extractivas, que le permita impulsar el cumplimiento de lo previsto en la Política Nacional

¹⁴ Mediante Oficio N° 0015-2015-DP/AMASPP, notificado con fecha 27 de enero de 2015.

¹⁵ Mediante Oficio N° 062-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA, recibido con fecha 17 de febrero de 2015.

del Ambiente, el Plan Nacional de Acción Ambiental - PLANAA PERÚ: 2011-2021 y demás instrumentos de planificación, en lo que respecta a la adecuada gestión de pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos.

Sin perjuicio de lo expuesto, en el Perú existe un marco normativo que regula específicamente las acciones que debe adoptar el Estado frente a los pasivos ambientales generados como consecuencia de las actividades mineras e hidrocarburíferas, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 01

Marco normativo aplicable a los pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos

Subsector	Minería	Hidrocarburos
Normativa específica aplicable	Ley N° 28271, Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera. (06/07/2004)	Ley N° 29134, Ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos. (17/11/2007)
	Decreto Supremo N° 059-2005-EM, que aprobó el Reglamento de pasivos ambientales de la actividad minera. (08/12/2005)	Decreto Supremo N° 004-2011-EM, que aprobó el Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos. (19/02/2011)

Elaboración propia

De acuerdo a lo expuesto, el mencionado marco normativo aplicable y los resultados de la supervisión respecto de su aplicación se abordarán con detalle en los capítulos II y III del presente informe.

CAPÍTULO II

PASIVOS AMBIENTALES DE LA ACTIVIDAD MINERA

2.1 La actividad minera en el Perú

El territorio nacional cuenta con invaluable potencial geológico y la Cordillera de los Andes constituye su principal fuente de recursos minerales, lo que ha generado que el Perú sea considerado un país de antigua tradición minera.

De acuerdo con el Minem¹⁶, a nivel mundial y latinoamericano, el Perú se ubica entre los primeros productores de diversos metales (oro, plata, cobre, plomo, zinc, hierro, estaño, molibdeno, entre otros), siendo Estados Unidos, China, Suiza, Japón, Canadá y la Unión Europea, los principales demandantes de los minerales producidos en el Perú.

En efecto, conforme se muestra en el siguiente cuadro, el Perú ostenta el primer lugar en Latinoamérica respecto de la producción de zinc, estaño, plomo y oro. Del mismo modo, a nivel mundial, ocupa el tercer lugar en producción de zinc, estaño, cobre y plata.

Cuadro N° 02

Posición del Perú en el ranking mundial de producción minera 2014¹⁷

Producto	Latinoamérica	Mundo
Zinc	1	3
Estaño	1	3
Plomo	1	4
Oro	1	7
Cobre	2	3
Plata	2	3
Molibdeno	2	4
Selenio	2	9
Cadmio	2	8
Roca Fosfórica	2	12

Fuente: Minem

¹⁶ Ministerio de Energía y Minas. Perú: País Minero. <http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=1&idTitular=159&idMenu=sub149> [Revisado: 25 de junio de 2015].

¹⁷ Ministerio de Energía y Minas. Perú 2014. Anuario Minero. Reporte Estadístico, p. 31. <http://www.minem.gob.pe/_publicacion.php?idSector=1&idPublicacion=501> [Revisado: 02 de julio de 2015].

A continuación el detalle de los principales destinos de exportación de minerales producidos en el Perú, donde es posible constatar que China es el principal importador de minerales peruanos.

Cuadro N° 03
Principales destinos de exportación minera - 2014¹⁸

País	Productos	US\$ mm
China	Cobre, Oro, Plomo, Zinc, Hierro, Molibdeno.	5,753
Suiza	Oro, Zinc, Plata.	2,623
Estados Unidos	Cobre, Oro, Plomo, Zinc, Hierro, Plata, Molibdeno.	1,302
Canadá	Cobre, Oro, Plomo, Zinc, Plata.	2,191
Japón	Cobre, Plomo, Zinc.	1,017
Corea del Sur	Cobre, Oro, Plomo, Zinc, Hierro, Molibdeno.	968
Brasil	Cobre, Plomo, Zinc, Plata.	695
Italia	Cobre, Oro, Plomo, Zinc.	392
Alemania	Cobre, Plomo, Zinc.	579
Chile	Cobre, Plomo, Zinc, Hierro, Plata, Molibdeno.	312

Fuente: Minem

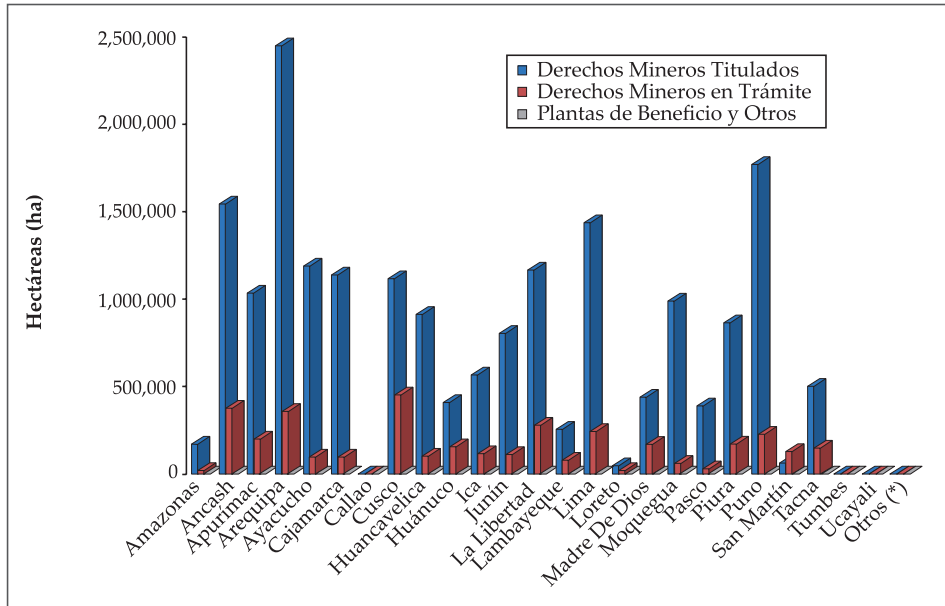
Ahora bien, existen concesiones mineras en casi todas las regiones del país y las cifras de dichas concesiones van en aumento. De acuerdo con el Ingemmet¹⁹, en el año 2014, se han solicitado 8,756 petitorios mineros.

Según dicha entidad, actualmente existen 41,949 concesiones mineras vigentes que abarcan una superficie de 19`275,306.53 hectáreas, equivalentes a casi el 15% del territorio nacional, superficie distribuida de la siguiente manera:

¹⁸ Ministerio de Energía y Minas. Perú 2014. Anuario Minero. Reporte Estadístico, p. 36. <<http://www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=1&idPublicacion=501>> [Revisado: 02 de julio de 2015].

¹⁹ Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico, "Atlas Catastral Minero y Geológico". Actualizado al 31 de Diciembre de 2014. <http://www.ingemmet.gob.pe/Revista/Atlas_Catastral_2014/index.html> [Revisado: 02 de julio de 2015].

Gráfico N° 02
Distribución de áreas con derechos mineros



Fuente: Ingemmet

2.1.1 Impacto económico de la minería en el Perú

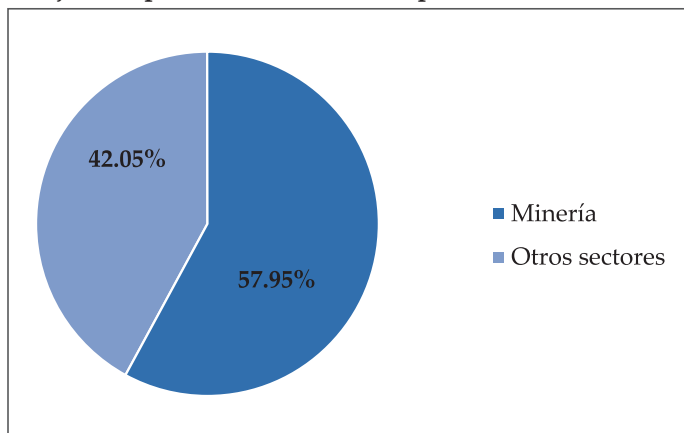
La minería es uno de los principales motores de la economía peruana. A nivel macroeconómico, representa una cifra significativa en las exportaciones, tributos y en la generación de empleo en el Perú.

De acuerdo con el Banco Central de Reserva del Perú²⁰, las exportaciones mineras alcanzaron los US\$ 20,545 millones de Dólares Americanos, lo que representa el 51.9% del total de exportaciones del año 2014. Dicho porcentaje se incrementa si se consideran los minerales no metálicos y otros productos, información que ha sido recogida por el Minem, entidad que concluye que las exportaciones mineras llegaron al 57.95%, al alcanzar los US\$ 22,789 millones de Dólares Americanos²¹, conforme se muestra en el siguiente gráfico:

²⁰ Banco Central de Reserva del Perú. Indicadores Económicos. I Trimestre 2015. <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/indicadores-trimestrales.pdf>> [Revisado: 26 de junio de 2015].

²¹ Ministerio de Energía y Minas. Perú 2014. Anuario Minero. Reporte Estadístico, p. 35. <<http://www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=1&idPublicacion=501>> [Revisado: 02 de julio de 2015].

Gráfico N° 03
Porcentaje de exportaciones mineras respecto del total nacional 2014



Fuente: Minem

De otro lado, conforme a las cifras reportadas por la Sunat²², durante el año 2014, las exportaciones FOB realizadas por el sector económico minero significaron un total de US\$ 19,013.6 millones de Dólares Americanos, lo que representa el 50.23% del total de US\$ 37,846.6 millones de Dólares Americanos en exportaciones FOB por sectores económicos.

Con relación a los tributos recaudados de la actividad minera por la Sunat, en el año 2014²³, este monto asciende a la suma de S/. 7,429.5 millones de Nuevos Soles, lo que representa el 9.16% del total de S/. 81,103.6 millones de Nuevos Soles recaudados en tributos internos según la actividad económica.

Otro de los principales impactos que se han producido por la minería es la generación de empleo directo promedio según región. De acuerdo al Minem²⁴, durante el año 2014 la actividad minera ha empleado a un total de 192,540

²² Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. Cuadro N° 45. Exportaciones FOB por sectores económicos. 1994-2014 (Millones de US\$). <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/busqueda_comercio_exterior.html> [Revisado: 26 de junio de 2015].

²³ Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. Cuadro N° 31. Ingresos Tributarios recaudados por la SUNAT- Tributos Internos según actividad económica, 1998-2015 (Millones de Nuevos Soles). <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/busqueda_actividad_economica.html> [Revisado: 26 de junio de 2015].

²⁴ Ministerio de Energía y Minas. Boletín Estadístico del Subsector Minero. Diciembre 2014. Tabla 05.2 <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Boletin-Diciembre-2014.pdf>> [Revisado: 26 de junio de 2015].

trabajadores, siendo la región Arequipa la que cuenta con mayor número de trabajadores empleados, con un total de 34,291, es decir un 17.81%.

Por su parte, los gobiernos locales y los gobiernos regionales donde se encuentran ubicadas las concesiones mineras en explotación, así como las universidades públicas de dichas regiones, se benefician de un porcentaje del canon minero²⁵ y de las regalías mineras²⁶ de acuerdo a ley.

Como resultado, durante el año 2014, se han transferido a las regiones las sumas de S/. 2`978,748,572 Nuevos Soles por concepto de canon minero, y de S/. 437`758,520 Nuevos Soles por concepto de regalías mineras²⁷.

Aun cuando son innegables los beneficios de la actividad minera en el país, resulta necesario recordar que, en tanto constituye una actividad riesgosa, la actividad minera debe realizarse en estricto cumplimiento de una serie de medidas previstas por el ordenamiento jurídico peruano. Solo de esta manera podrán prevenirse impactos al ambiente, a la salud y demás derechos de las personas y, en tal sentido, considerarse como minería sostenible.

2.1.2 Impactos ambientales de la minería en el Perú

La actividad minera consiste en la obtención selectiva de minerales y otros materiales a partir de la corteza terrestre, lo cual —en muchos casos— implica la extracción física de grandes cantidades de materiales de la misma, para recuperar sólo pequeños volúmenes del producto deseado.²⁸

En el desarrollo de esta actividad, existen diversos factores relativos al tipo de minería desarrollada, la variedad de sustancias explotadas, la tecnología empleada, entre otros, que podrían generar impactos negativos al ambiente. Por ejemplo, en el Perú, diversos estudios señalan que existe el riesgo que las presas de relaves fallen ante la ocurrencia de sismos, debido —en unos

²⁵ Ley N° 27506 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2002-EF.

²⁶ Ley N° 28258 y su Reglamento, aprobado a través del Decreto Supremo N° 157-2004-EF.

²⁷ Ministerio de Energía y Minas. Boletín Estadístico del Subsector Minero. Diciembre 2014. Tablas 08.2 y 08.3

<<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Boletin-Diciembre-2014.pdf>> [Revisado: 26 de junio de 2015].

²⁸ Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. Panorama de la Minería en el Perú; elaborado por Dammert Lira, Alfredo y Molinellia Ristondo, Fiorella. Setiembre de 2007, p. 13 <http://www.osinergmin.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/PANORAMA_MINERIA_PERU.pdf> [Revisado: 26 de junio de 2015].

casos— a su construcción empírica, y —en otros casos— a que en el cálculo de diseño no se ha considerado el factor de sismicidad.²⁹

Frente a ello, resulta necesario que el desarrollo de la actividad minera se lleve a cabo salvaguardando el derecho de las personas a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, para lo cual es indispensable adoptar desde el inicio de las actividades hasta después del cierre de las operaciones, medidas para prevenir y remediar, de ser el caso, aquellos impactos negativos generados al ambiente.

Cuando esto no sucede, y las operaciones mineras concluyen sin remediar ni atender adecuadamente los impactos ambientales generados, se producen los denominados pasivos ambientales. A lo largo de la historia del país, las operaciones mineras han ido generando pasivos producto de su actividad. El manejo inadecuado de estos pasivos, sumado a la falta de un marco normativo que regule su tratamiento, ha propiciado que estos produzcan un impacto significativo al ambiente.

Estos impactos están constituidos principalmente por la degradación de las aguas de los ríos, lagos o mares, la degradación del aire, suelo, flora, fauna y paisaje; así como la deforestación y la eliminación o disposición inadecuada de sustancias y residuos producto de la actividad minera, lo cual puede poner en riesgo la salud pública.

Por tanto, se requiere que el Estado supervise rigurosamente y garantice el cumplimiento de las normas, así como el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida de las personas, en el desarrollo de las actividades extractivas, como la actividad minera.

2.1.3 Impactos sociales de la minería en el Perú

Se ha desarrollado en el punto 2.1.1 que la actividad minera sostenible genera una serie de beneficios e impactos positivos en la economía peruana, por lo que son necesarios los esfuerzos estatales y el impulso suficiente para que los mencionados beneficios alcancen a todos los peruanos y peruanas.

²⁹ Yupari, Anida. Informe “Pasivos Ambientales Mineros en Sudamérica”, elaborado para CEPAL, el Servicio Nacional de Geología y Minería- SERNAGEOMIN, y el Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales- BGR, p. 12
<<http://www.cepal.org/drni/noticias/seminarios/4/13604/Informe%20Pasivos%20Ambientales%20Mineros%20en%20Sudam%C3%A9rica.pdf>> [Revisado: 26 de junio de 2015].

Sin perjuicio de ello, en el punto 2.1.2 se abordó la naturaleza riesgosa de la actividad minera, y la posibilidad de generar impactos al ambiente, a la propiedad y a las personas, motivo por el que resulta indispensable que, en forma previa a su desarrollo, se adopten una serie de medidas destinadas a prevenir dichos impactos.

Cuando estas medidas no se adoptan adecuadamente o no se informa adecuadamente respecto de su implementación, se puede generar el natural temor de la población local, de los posibles impactos de las actividades mineras. En efecto, en el Perú el desarrollo de la actividad minera se encuentra asociada a un alto grado de conflictividad social.

De acuerdo al último Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, en el mes de junio de 2015, en el Perú se registraron un total de 210 conflictos sociales, de los cuales 141 son socioambientales (67.1%), y de éstos, 93 casos corresponden a la actividad minera (66%).³⁰

Las causas de los conflictos socioambientales pueden ser diversas. Sin embargo, muchos de ellos se generan por temor a la contaminación, desconfianza en las empresas y desconfianza en la capacidad estatal para hacer cumplir la ley. La experiencia de proyectos mineros que generaron impactos negativos incrementa dicho temor y las cifras oficiales actuales de los pasivos generados por las actividades mineras evidencian la necesidad de fortalecer y mejorar la gestión ambiental de las actividades mineras.

Los pasivos ambientales mineros dan cuenta de ello. Operaciones mineras abandonadas e inactivas sin garantizar la protección del ambiente, la vida y la salud. En estos casos, urge que el Estado exija y garantice la remediación y recuperación de las zonas afectadas.

Por este motivo, el presente capítulo tiene por objeto realizar una evaluación de las acciones estatales, en la gestión y manejo de los pasivos ambientales de la actividad minera, en atención a las funciones y obligaciones que la normativa sobre la materia les confiere.

³⁰ Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 136, elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Junio 2015. <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2015/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-136-Junio-2015.pdf>> [Revisado: 07 de julio de 2015].

2.2 Pasivos ambientales de la actividad minera

2.2.1 Marco jurídico aplicable a los pasivos ambientales de la actividad minera

Nº	Norma	Fecha de Publicación
1	Ley N° 28271, Ley que Regula los Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.	06/07/2004
2	Ley N° 28526, modifica la Ley N° 28271.	25/05/2005
3	Decreto Supremo N° 059-2005-EM, aprueba el Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera. ³¹	08/12/2005
4	Resolución Ministerial N° 290-2006-MEM/DM, aprueba el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros.	19/06/2006
5	Decreto Legislativo N° 1042, modifica la Ley N° 28271.	26/06/2008
6	Decreto Supremo N° 003-2009-EM, modifica el Decreto Supremo N° 059-2005-EM.	15/01/2009
7	Resolución Directoral N° 088-2012-MEM/DGM, aprueba el Plan de Manejo de Pasivos Ambientales Mineros.	No publicado
8	Resolución Ministerial N° 102-2015-MEM-DM, actualiza el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros.	09/03/2015

Antecedentes

Con anterioridad al año 2004, en que se regularon los pasivos ambientales de la actividad minera (en adelante, PAM) en el Perú, la problemática se centraba en los pasivos ambientales generados principalmente por las pequeñas empresas mineras y algunas empresas medianas con anterioridad a 1993, año en que se estableció la legislación ambiental.³²

La falta de control ambiental hasta esa época, determinó la acumulación de los PAM, cuya solución requería acciones que remedien los daños ocasionados al ambiente por las operaciones minero metalúrgicas del pasado, así como la necesidad de modernizar tecnológicamente dichas operaciones, a fin de adecuarlas a estándares ambientales.³³

³¹ El Anexo del Decreto Supremo N° 059-2005-EM, donde se encuentra el texto del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 09 de diciembre de 2005.

³² Congreso de la República. Diario de los Debates. Exposición de Motivos de la Ley que regula los pasivos ambientales históricos de la actividad minera. <[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/60bdd531f52ec31c052574bc0007b19d/\\$FILE/03801.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/60bdd531f52ec31c052574bc0007b19d/$FILE/03801.pdf)> [Revisado: 26 de junio de 2015].

³³ *Ibidem*.

Dentro de los principales problemas ambientales que ocasionaron estas actividades mineras, se encuentran el destino de los relaves (partículas de mineral que antes eran depositadas cerca de los ríos) además del drenaje ácido, bocaminas sin llenar, entre otros.³⁴

Es así que, a partir del año 1995, se llevaron a cabo diferentes estudios y diagnósticos con relación a los problemas ambientales originados por los PAM. Entre ellos, se encuentran el Proyecto de Desarrollo Sostenible (Prodes), el Proyecto Mantaro y el Proyecto Eliminación de Pasivos Ambientales (EPA).

- El Proyecto Prodes.- Se creó en el año 1995 con el fin de identificar los PAM. En virtud de este proyecto, se realizó un diagnóstico ambiental de 16 cuencas hidrográficas con actividad minera en el Perú, mediante los Estudios de Evaluación Ambiental Territorial (EVAT). Adicionalmente, se elaboró cuatro inventarios de minas inactivas y monitoreos complementarios a 10 cuencas con actividad minera. Por último, se diseñó y desarrolló el Sistema de Información Ambiental (SIA), que es una base de datos que resume en fichas la información de los 611 sitios mineros con pasivos ambientales identificados indicando su ubicación, característica, titulares, situación legal y costo aproximado de remediación.³⁵
- El Proyecto Mantaro.- Se inició el año 1997, como un proyecto para el Control de la Contaminación Ambiental de Origen Minero Metalúrgico en la Cuenca del Río Mantaro (Sub Proyecto Mantaro) y tuvo la finalidad de identificar alternativas de solución a los problemas ambientales del Río Mantaro.

Precisamente uno de los objetivos del proyecto fue la realización de un inventario de minas abandonadas en la cuenca del río Mantaro, en el tramo comprendido entre Cerro de Pasco y Cobriza en febrero de 1997. Así también, se prepararon 12 perfiles de proyectos y de restauración de 12 minas abandonadas. Fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).³⁶

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Ministerio de Energía y Minas. Informe Preliminar Inventario de Pasivos Ambientales Mineros-junio 2006, pp. 6 - 7.
<<http://minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/INFORMES/PASIVOS/DATA/INFORME%20JUNIO%202006.pdf?ojqxbcoaaaaakld?mfjqaynksbtkepl>> [Revisado: 26 de junio de 2015].

³⁶ *Ibíd.*; pp. 7-8.

- El Proyecto EPA.- Se inició en enero del año 2001, a cargo de la DGAAM, y tuvo como objetivo realizar estudios y obras para la rehabilitación de áreas afectadas por los pasivos ambientales históricos, originados por actividades mineras y energéticas. En el marco del proyecto se realizaron cuatro inventarios de minas inactivas, monitoreos de cuencas y estudios de remediación, estudios de ingeniería básica y de detalle de ocho pasivos ambientales mineros de la cuenca del Río Santa.

Sobre la base de estos estudios, se identificaron 611 PAM y se estimó el costo de remediación de los mismos.³⁷

Dentro de este contexto, el 06 de setiembre de 2002, se presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 3801-2002-CR, Ley que regula los pasivos ambientales históricos de la actividad minera³⁸; el mismo que luego de su paso por las Comisiones de Energía y Minas y de Ambiente y Ecología del Congreso, así como por el Poder Ejecutivo, fue aprobado por el Congreso de la República en la sesión del 01 de julio de 2004, durante la Segunda Legislatura 2003-2004.

De esta manera, se promulgó la Ley N° 28271, Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera (en adelante, Ley de PAM), publicada en el diario oficial “El Peruano” el 06 de julio de 2004.

Definición de pasivos ambientales

El artículo 2º de la Ley de PAM realiza la siguiente definición:

(...) aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, *en la actualidad* abandonadas o inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad.³⁹ (Cursiva añadida)

³⁷ *Ibíd*em; p. 8.

³⁸ Congreso de la República. Diario de Debates. Dictamen de la Comisión de Energía y Minas de fecha 24-04-03, recaído en el Proyecto de Ley N° 3801/2002-CR, que propone regular los pasivos ambientales históricos de la actividad minera.

<[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/e54b4922c4810175052574bc00079cc8/\\$FILE/03801DCMAY240403.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/e54b4922c4810175052574bc00079cc8/$FILE/03801DCMAY240403.pdf)> [Revisado: 26 de junio de 2015].

Cabe señalar que, entre las propuestas efectuadas por la Comisión de Energía y Minas, tenemos la exclusión del calificativo “histórico” de la definición de pasivos ambientales, por cuanto no se conocía otro tipo de pasivos y además era considerado un término peyorativo que se prestaba a interpretaciones diferentes.

³⁹ Artículo 2º de la Ley de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

De esta manera, según la Ley de PAM, para que las instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos sean consideradas como PAM, éstas deben haber sido generadas por operaciones mineras abandonadas o inactivas *en la actualidad*, es decir, durante el periodo de vigencia de la norma. Cabe destacar que dicho dispositivo legal no contempló una delimitación temporal para esta definición.

En efecto, el mencionado dispositivo legal prevé las siguientes condiciones:

- Instalaciones, efluentes, emisiones, restos, depósitos de residuos.
- Producidos por operaciones mineras abandonadas o inactivas.
- Constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad.

Al año siguiente, el Minem aprobó el Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, mediante Decreto Supremo N° 059-2005-EM, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 08 de diciembre de 2005, (en adelante, Reglamento de PAM) cuyo Anexo que contiene el texto del Reglamento, fue publicado el 09 de diciembre de 2005.

El numeral 4.4. del artículo 4° de dicho Reglamento precisó la definición establecida en la Ley de PAM en los siguientes términos:

Cuadro N° 04
Definición de PAM

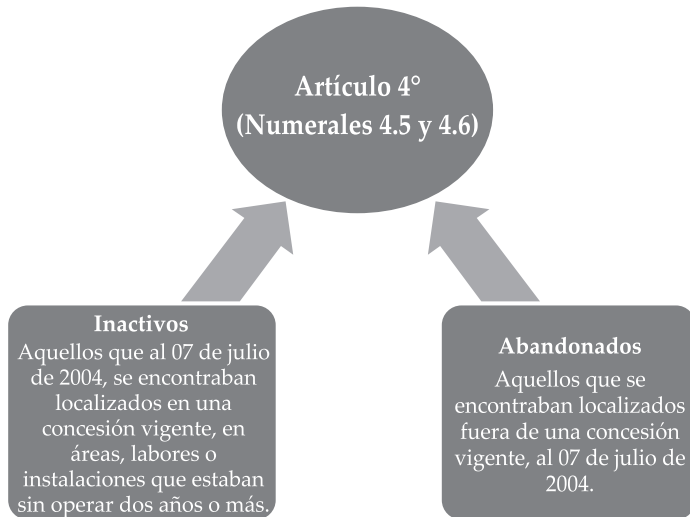
Decreto Supremo N° 059-2005-EM
Aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, abandonadas o inactivas a la fecha de vigencia de la ley y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad. ⁴⁰

De esta manera, la calificación de un PAM como abandonado o inactivo⁴¹ responde a la ubicación del mismo dentro o fuera de una concesión vigente al 07 de julio de 2004, tal como se describe en el siguiente gráfico:

⁴⁰ Numeral 4.4 del artículo 4° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁴¹ Véanse los numerales 4.5 y 4.6 del artículo 4° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

Gráfico N° 04
Clasificación de PAM de acuerdo al Reglamento de PAM

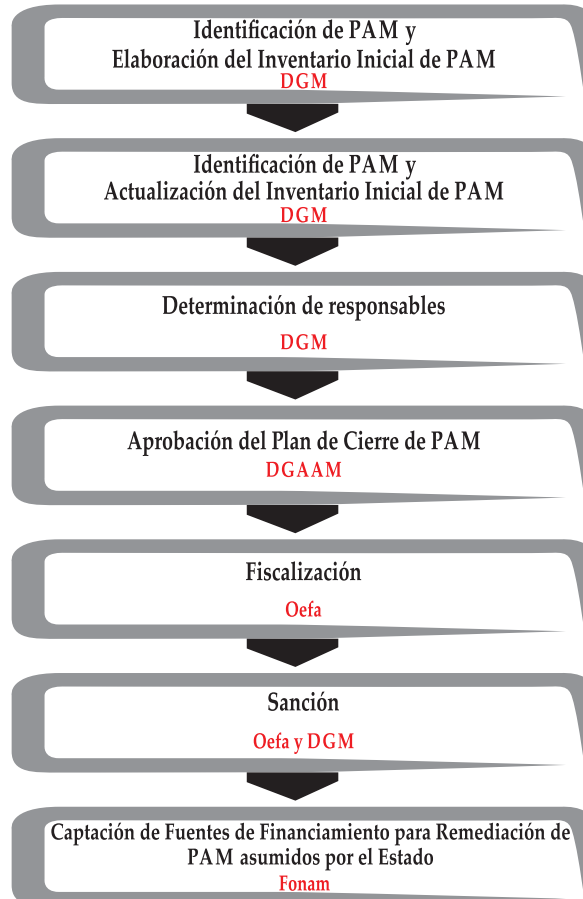


Elaboración propia

2.2.2 Procedimiento para la Gestión de PAM

De conformidad con la Ley de PAM y su Reglamento, el manejo y gestión de los PAM, se lleva a cabo de acuerdo al siguiente esquema:

Gráfico N° 05
Procedimiento para la Gestión de PAM



Elaboración propia

2.2.2.1 Primera Etapa: Identificación de PAM y elaboración del Inventario Inicial de PAM

La Ley de PAM y su Reglamento disponen que la DGM debe realizar todas las acciones necesarias para la identificación de los PAM, así como para la elaboración del inventario de los mismos.⁴² Dicha función la lleva a cabo a través de su Dirección Técnica Minera, tal como lo establece el Reglamento

⁴² Artículo 3° de la Ley de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, concordado con el artículo 6° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

de Organización y Funciones del Minem⁴³, y en coordinación con la DGAAM y el Ingemmet.⁴⁴

La tarea de identificación es un trabajo permanente, por la gran cantidad de PAM existentes y la dificultad en el acceso a las zonas impactadas⁴⁵. Dada la necesidad de contar con información para realizar esta labor, los titulares de la actividad minera, las Direcciones Regionales de Energía y Minas, las autoridades públicas de los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil, deben contribuir a la identificación de los PAM.⁴⁶

Para efectos de este informe, se abordará la labor de identificación en dos momentos:

- a) La identificación de los PAM para la elaboración del inventario inicial.
- b) La identificación de los PAM para la actualización del inventario.

La identificación de los PAM y elaboración del Inventario Inicial de PAM

El Reglamento de PAM dispuso que el inventario inicial debía ser publicado en el plazo máximo de seis meses de la entrada en vigencia del Reglamento de PAM⁴⁷. En dicho momento, el mencionado Reglamento no contemplaba los datos que debían estar consignados en el inventario. Por este motivo, en el inventario inicial no se precisó información sobre la identificación del generador del PAM y si este contaba con algún instrumento de remediación.

La labor de identificación de los PAM para la elaboración del inventario inicial consistió en considerar los 611 PAM que fueron identificados por el Proyecto

⁴³ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 031-2007-EM, publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 26 de junio de 2007 :

Artículo 103°.- La Dirección Técnica Minera tiene las funciones y atribuciones siguientes:

(...)

j. Realizar acciones para la identificación y priorización de pasivos ambientales mineros, elaboración y actualización del inventario correspondiente.

⁴⁴ Artículo 7° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁴⁵ Véase la página 5 del Plan de Manejo de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado mediante Resolución Directoral N° 088-2012-MEM/DGM de fecha 17 de mayo de 2012; remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015.

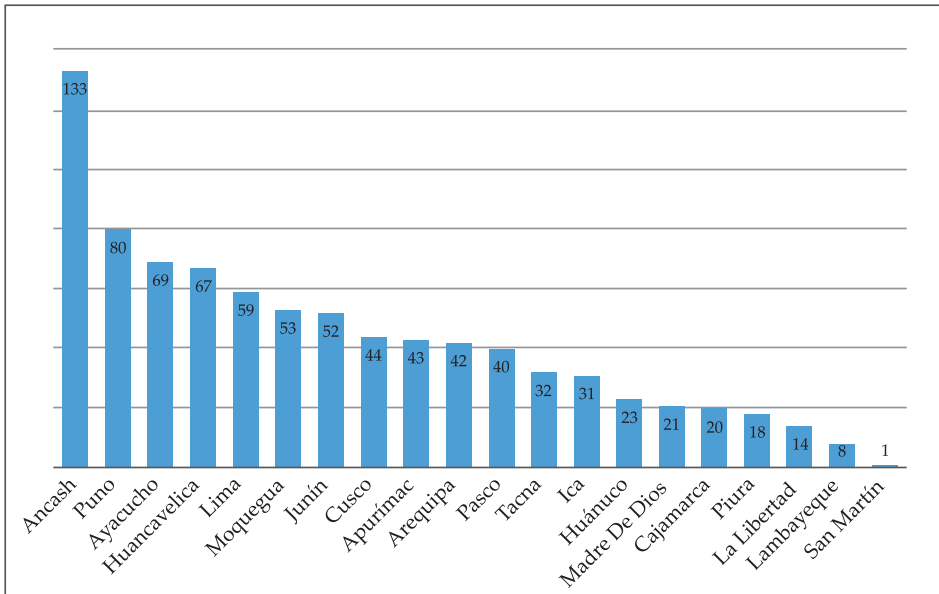
⁴⁶ Artículo 8° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁴⁷ Artículo 7° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 059-2005-EM, modificado por el artículo 1° del Decreto Supremo N° 003-2009-EM.

EPA, así como la información proporcionada por las Dirección Regionales de Energía y Minas, respecto a los PAM existentes en sus jurisdicciones.⁴⁸

Con dicha información, la DGM elaboró el Inventario Inicial de PAM, el mismo que fue aprobado mediante Resolución Ministerial N° 290-2006-MEM/DM⁴⁹, y comprendía 850 PAM que estaban distribuidos en 20 regiones del Perú, de la siguiente manera:

Gráfico N° 06
Inventario Inicial de PAM-2006



Elaboración propia

De la información contenida en el gráfico, se puede apreciar que, de acuerdo con el inventario inicial aprobado en el año 2006, la región Ancash era la que registraba la mayor cantidad de PAM, con 133, seguida por la región Puno con 80 y la región Ayacucho con 69. La región con menor número de PAM era San Martín, que únicamente contaba con uno.

⁴⁸ Ministerio de Energía y Minas. Informe Preliminar Inventario de Pasivos Ambientales Mineros-junio 2006. Ob. cit. p. 25.

⁴⁹ Publicada en el diario oficial "El Peruano" con fecha 19 de junio de 2006.

2.2.2.2 Segunda Etapa: Identificación de PAM y Actualización del Inventario Inicial de PAM

Conforme se mencionó anteriormente, la labor de identificación de PAM es un trabajo permanente, que continúa realizándose a efectos de actualizar el inventario inicial, bajo la conducción de la DGM, en coordinación con la DGAAM y el Ingemmet.⁵⁰

En este orden de ideas, con posterioridad a la publicación del Inventario Inicial de PAM, se modificó el Reglamento de PAM, a través del Decreto Supremo N° 003-2009-EM, estableciéndose que el inventario y sus respectivas actualizaciones, debe contener la siguiente información⁵¹:

- a) Nombre del pasivo ambiental y número correlativo en el inventario.
- b) Ubicación en coordenadas UTM.⁵²
- c) De ser el caso, la concesión minera en la que se encuentra a la fecha de su inclusión, con indicación de su código único.
- d) Los estudios y solicitudes en procedimiento de evaluación o aprobadas, y las acciones de cualquier naturaleza que están siendo ejecutadas respecto de cada pasivo ambiental.
- e) Indicación si el generador del pasivo tiene la condición de “identificado” o “no identificado”.

Dado que el inventario inicial debe ser actualizado permanentemente, para llevar a cabo dicha labor, la DGM debe contar con información veraz y oportuna que debe ser proporcionada por las instancias competentes, como la DGAAM, las autoridades regionales competentes, Oefa e Ingemmet; a efectos de actualizar el inventario dentro de los 15 primeros días calendario del mes siguiente a la recepción de dicha información, salvo que la misma requiera ser verificada, completada o aclarada.⁵³

Así por ejemplo, el Reglamento de PAM prevé que el Ingemmet se encuentra obligado a informar a la DGM, sobre la actualización de la información referida a la concesión minera en la que se encuentra el PAM a la fecha de su inclusión en el inventario y con indicación de su código único, información

⁵⁰ Artículo 7° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁵¹ Artículo 7° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁵² Universal Transverse Mercator.

⁵³ Artículo 7° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

que, según lo reportado por dicho organismo público⁵⁴, es proporcionada en línea a la DGM. A continuación el detalle de la obligación de diversos actores de brindar información:

Cuadro N° 05
Obligación de brindar información para la identificación de PAM y la actualización del Inventario Inicial de PAM

Obligado	Obligación
Titulares de actividades mineras	Declarar ante la DGM, los PAM que hubieran generado o que se encuentren dentro de sus concesiones, señalando su ubicación, características y los demás datos incluidos en el inventario inicial.(*)
Direcciones Regionales de Energía y Minas	Poner en conocimiento de la DGM, cualquier información que contribuya a la identificación de PAM.(*)
Autoridades públicas de los distintos niveles de gobierno	
Sociedad civil	
DGAAM	Informar sobre el inicio de los procedimientos administrativos referidos a alguna de las modalidades de remediación (plan de cierre de PAM, inclusión de PAM en el plan de cierre de minas, reutilización y reaprovechamiento), sea a iniciativa de un generador o remediador voluntario; dentro de los 30 días calendario de su recepción.
Autoridades regionales competentes	
DGAAM	Informar respecto a las solicitudes y estudios que durante el mes anterior hubiesen sido rechazados en el procedimiento de evaluación o hayan sido cancelados; en el plazo de 30 días calendario.
Autoridades regionales competentes	
Oefa	
Ingemmet	Informar sobre la actualización de la información referida a la concesión minera en la que se encuentra el PAM a la fecha de su inclusión en el inventario, con indicación de su código único; dentro de los 15 primeros días calendario de los meses de mayo y noviembre de cada año.
(*) Cabe precisar que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 8° del Reglamento de PAM, esta obligación debe cumplirse durante el plazo de 60 días calendario de publicado el inventario inicial. Sin embargo, según lo dispuesto en el Plan de Manejo de PAM, aprobado por Resolución Directoral N° 088-2012-MEM/DGM de fecha 17 de mayo de 2012, la tarea de identificación es un trabajo permanente, razón por la cual se debe entender que la obligación también tiene ese carácter.	

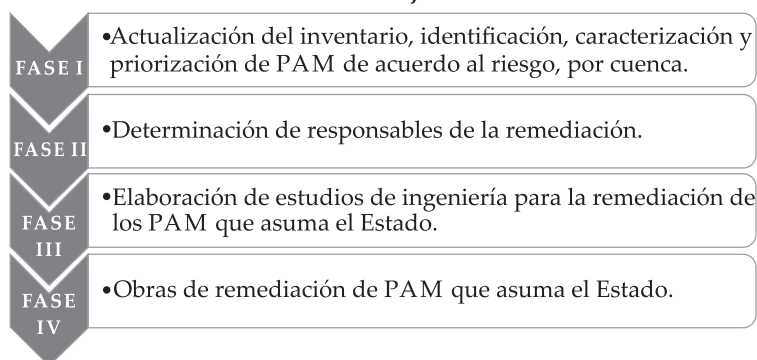
Elaboración propia

⁵⁴ Oficio N° 276-2015-INGEMMET/SG, remitido a la Defensoría del Pueblo con fecha 27 de mayo de 2015.

La labor de la DGM: Sobre el Plan de Manejo de PAM

Ahora bien, para el cumplimiento de sus funciones, la DGM cuenta con un Plan de Manejo de PAM⁵⁵, aprobado mediante Resolución Directoral N° 088-2012-MEM/DGM de fecha 17 de mayo de 2012⁵⁶, en el cual se estableció una metodología consistente en el desarrollo de cuatro fases para el manejo de los PAM existentes en el territorio nacional para el periodo 2012-2016. Estas fases se encuentran graficadas de la siguiente manera:

Gráfico N° 07
Fases del Manejo de PAM



Fuente: Minem⁵⁷

Fase I: Actualización del inventario, identificación, caracterización y priorización de PAM de acuerdo al riesgo, por cuenca⁵⁸

El objetivo de esta fase consiste en actualizar el inventario inicial y determinar los PAM prioritarios, de acuerdo al riesgo, que vienen afectando negativamente

⁵⁵ El primer Plan de Manejo de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera elaborado por la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, fue aprobado mediante Resolución Directoral N° 209-2010-MEM/DGM de fecha 03 de noviembre de 2010, para el periodo 2009-2011. Este Plan establecía el desarrollo de cuatro fases con sus respectivos objetivos y resultados esperados, pero debido a razones presupuestales no se logró alcanzar los objetivos según el cronograma planteado; razón por la cual, en aras de continuar con el manejo de PAM existentes en el territorio nacional, era necesario aprobar el Plan de Manejo de PAM para el periodo 2012-2016.

Véase el Informe N° 036-2012-MEM-DGM-DTM/PAM, remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015.

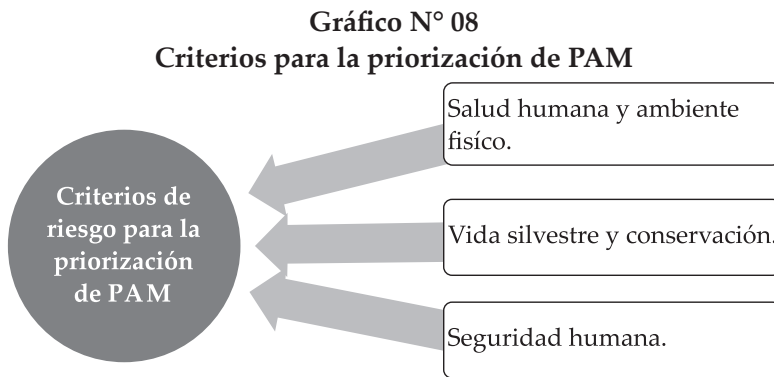
⁵⁶ Remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015.

⁵⁷ Véase el Plan de Manejo de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado mediante Resolución Directoral N° 088-2012-MEM/DGM de fecha 17 de mayo de 2012; remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015

⁵⁸ *Ibidem*.

al ambiente en las cuencas del país, para luego establecer los responsables y las medidas de remediación. Los resultados esperados de esta primera fase son PAM debidamente identificados, caracterizados y priorizados en todas las cuencas afectadas por la minería a nivel nacional.

La técnica utilizada para la identificación, caracterización y priorización se realiza mediante la evaluación de la información recolectada en el campo, utilizando seis fichas, las cuales consideran los siguientes tres criterios de riesgo para la priorización de PAM:



Las seis fichas utilizadas por la DGM en el trabajo de campo abordan los siguientes aspectos⁶⁰:

- 1) Información General de la Ex Unidad Minera.
- 2) Labores Mineras.
- 3) Residuos Mineros.
- 4) Otros Residuos.
- 5) Edificaciones, Infraestructura y otros.
- 6) Sustancias Químicas (almacenadas o derrames).

Según el Plan de Manejo de PAM, los datos consignados en dichas fichas son descargados y procesados en el Sistema de Gestión de Pasivos Ambientales Mineros (Sigepam), que es un sistema informático utilizado para almacenar

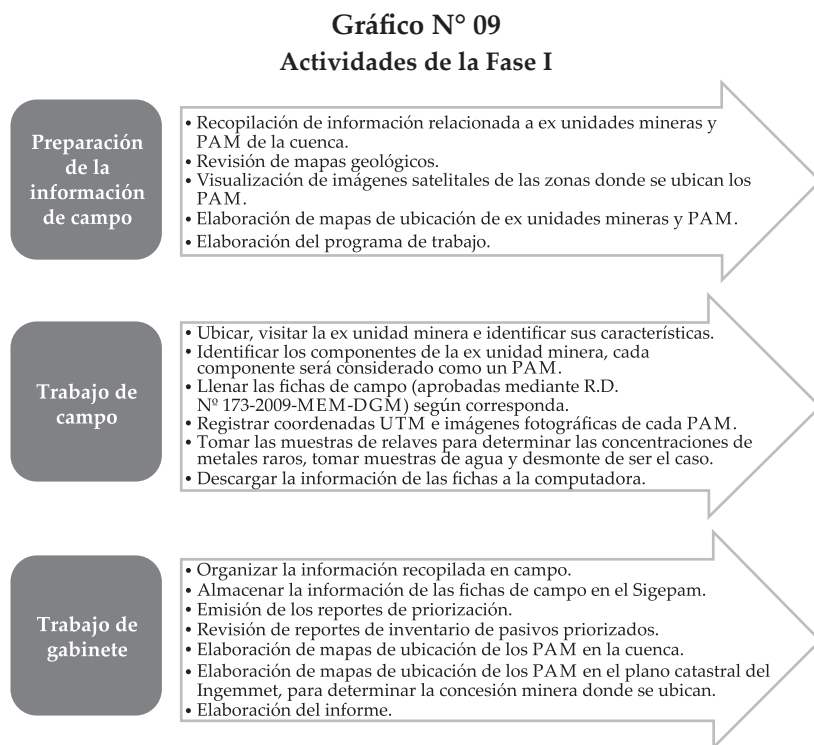
⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ Estas fichas de campo han sido aprobadas mediante Resolución Directoral N° 173-2009-MEM-DGM de fecha 09 de setiembre de 2009, y se encuentran como Anexo en el Plan de Manejo de PAM, aprobado mediante Resolución Directoral N° 088-2012-MEM/DGM de fecha 17 de mayo de 2012; remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015

y administrar la información generada y por generarse de los PAM, lo cual permite apoyar en los trabajos de identificación, caracterización y priorización para la actualización y ordenamiento de la información de PAM.⁶¹

Actividades a desarrollar en la Fase I

De acuerdo al Plan de Manejo de PAM, las actividades a desarrollar en esta fase son: 1) preparación de la información de campo; 2) trabajo de campo; y 3) trabajo de gabinete, tal como se indica en el siguiente gráfico:



Fuente: Minem⁶²

Nótese que las actividades que se realizan en esta primera fase contienen un conjunto de acciones con el objeto de actualizar el inventario inicial y determinar los PAM prioritarios, para luego establecer responsables y medidas de remediación, llevándose a cabo en las siguientes oportunidades:

⁶¹ Plan de Manejo de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera. Ob. cit.

⁶² *Ibidem*.

- En forma previa al trabajo de campo.
- Durante el trabajo de campo.
- Después del trabajo de campo.

Priorización de PAM de acuerdo al riesgo

El artículo 9º del Reglamento de PAM prevé expresamente que la DGM debe evaluar los PAM identificados, a fin de determinar con mayor precisión los tipos de contaminantes que contienen, sus cantidades y sus características físicas, químicas, biológicas o toxicológicas, con el objeto de clasificarlos de acuerdo al mayor o menor riesgo que pudieran representar.⁶³

De acuerdo a lo previsto por el Reglamento de PAM, el carácter riesgoso de un PAM debe contener una serie de características. Por este motivo, establece una definición de riesgo, conforme se detalla⁶⁴:

Riesgo: Probabilidad o posibilidad de que un contaminante pueda ocasionar efectos adversos a la salud humana, a los organismos que constituyen los ecosistemas o a la calidad de los suelos y del agua, en función de las características y de la cantidad que entra en contacto con los receptores potenciales; incluyendo la consideración de la magnitud o intensidad de los efectos asociados y el número de individuos, ecosistemas o bienes que, como consecuencia de la presencia del contaminante, podrían ser afectados tanto en el presente como en el futuro.

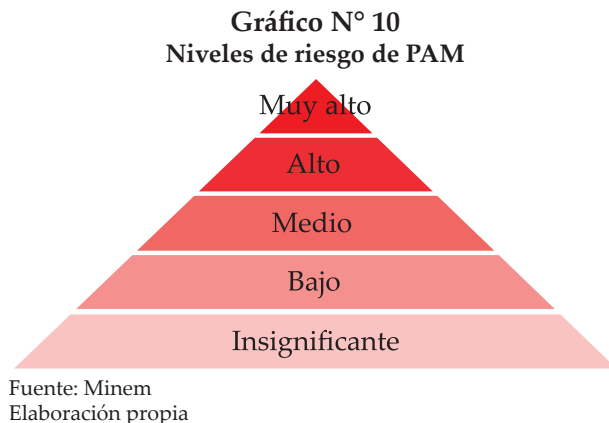
Con relación a los PAM que tienen la condición de riesgosos, la DGM informó a la Defensoría del Pueblo que para la mencionada clasificación, se considera la información obtenida en las fichas luego de la identificación y evaluación de los pasivos mineros en campo.⁶⁵

⁶³ Artículo 9º del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁶⁴ De acuerdo al numeral 4.8 del artículo 4º del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, el riesgo es la probabilidad o posibilidad de que un contaminante pueda ocasionar efectos adversos a la salud humana, en los organismos que constituyen los ecosistemas o en la calidad de los suelos y del agua, en función de las características y de la cantidad que entra en contacto con los receptores potenciales, incluyendo la consideración de la magnitud o intensidad de los efectos asociados y el número de individuos, ecosistemas o bienes que, como consecuencia de la presencia del contaminante, podrían ser afectados tanto en el presente como en el futuro.

⁶⁵ Información proporcionada en la Reunión de Trabajo Interinstitucional “*Acciones del Estado en la gestión de los pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos. Avances y tareas pendientes*”, llevada a cabo en la Defensoría del Pueblo el 28 de mayo de 2015.

La clasificación de PAM según el riesgo que representan comprende cinco categorías o niveles⁶⁶:



Cabe resaltar la importancia de la determinación del nivel de riesgo de los PAM, debido a que esta información es determinante para la priorización en las labores de remediación ambiental.

Inventario de PAM actualizado a marzo de 2015

Al inventario inicial, aprobado en el año 2006, se han incluido PAM hasta en 11 oportunidades⁶⁷ y se ha actualizado en seis ocasiones⁶⁸ desde su publicación.

La última actualización, al cierre del presente informe, fue aprobada a través de la Resolución Ministerial N° 102-2015-MEM/DM y contempla 8,616 PAM distribuidos en 21 regiones del Perú, dentro de los cuales están incluidos los pasivos del inventario inicial, los pasivos que han sido verificados en el

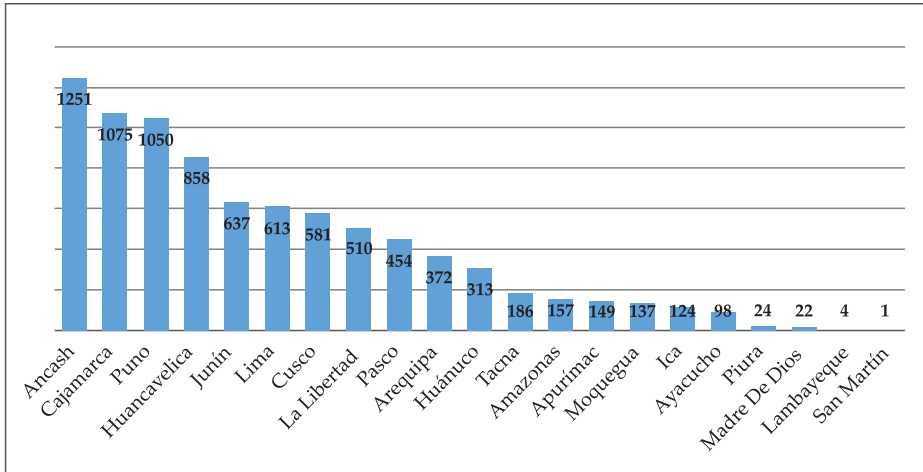
⁶⁶ Información proporcionada en la Reunión llevada a cabo en la DGM el 25 de marzo de 2015, en atención al Oficio N° 0299-2015-MEM/DGM, remitido a la Defensoría del Pueblo, vía correo electrónico, con fecha 24 de marzo de 2015.

⁶⁷ Véanse las siguientes Resoluciones Ministeriales: R.M. N° 487-2007-MEM/DM; R.M. N° 079-2008-MEM/DM; R.M. N° 591-2008-MEM/DM; R.M. N° 243-2009-MEM/DM; R.M. N° 246-2009-MEM/DM; R.M. N° 371-2010-MEM/DM; R.M. N° 471-2010-MEM/DM; R.M. N° 531-2011-MEM/DM; R.M. N° 355-2012-MEM/DM; R.M. N° 374-2012-MEM/DM; R.M. N° 375-2012-MEM/DM
<<http://www.minem.gob.pe/detalle.php?idSector=1&idTitular=5769&idMenu=sub5768&idCategoría=961>> [Revisado: 26 de junio de 2015].

⁶⁸ Véanse las siguientes Resoluciones Ministeriales: R.M. N° 096-2010-MEM/DM; R.M. N° 267-2011-MEM/DM; R.M. N° 393-2012-MEM/DM; R.M. N° 430-2013-MEM/DM; R.M. N° 234-2014-MEM/DM; R.M. N° 102-2015-MEM/DM.
<<http://www.minem.gob.pe/detalle.php?idSector=1&idTitular=5769&idMenu=sub5768&idCategoría=961>> [Revisado: 26 de junio de 2015].

campo y los que han sido declarados por titulares de concesiones mineras⁶⁹. Estos PAM están distribuidos de la siguiente manera:

Gráfico N° 11
Inventario Actualizado de PAM- 2015



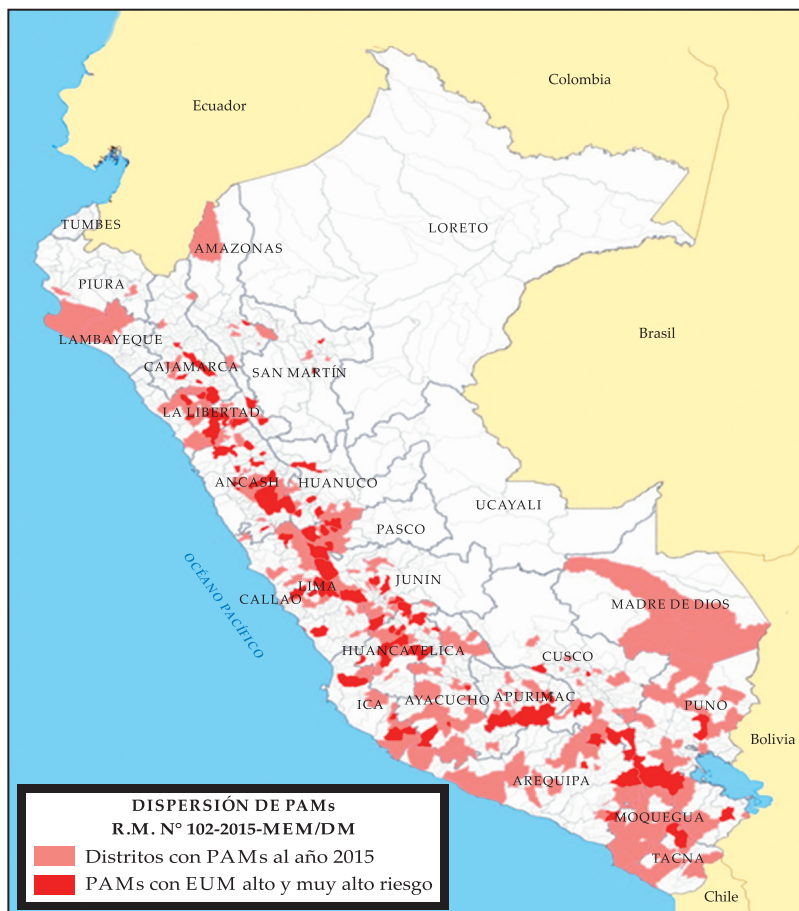
Fuente: Minem
Elaboración propia

A continuación, se grafica la distribución de los 8,616 PAM, por distritos en las 21 regiones del Perú:

⁶⁹ Véase el pie de página del Inventario actualizado mediante Resolución Ministerial N° 102-2015-MEM/DM.

Gráfico N° 12

Dispersión de pasivos ambientales mineros por distritos a nivel nacional 2015⁷⁰



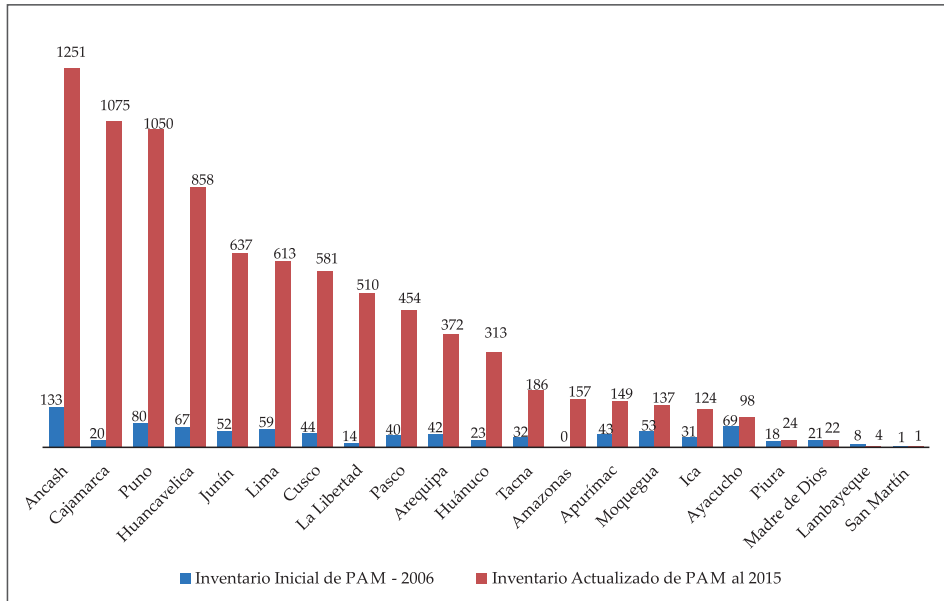
Fuente: Minem

Efectuada la comparación entre los PAM incluidos en el inventario inicial y los comprendidos en el inventario actualizado al 2015, se aprecia un aumento significativo de los PAM inventariados en el 2006, que fueron 850, frente a los inventariados a marzo del 2015, con 8,616 PAM. Es decir, se ha producido un incremento de hasta 10 veces el número de PAM inventariados.

A continuación se muestra un gráfico comparativo, por región, entre el inventario inicial del año 2006 y el inventario actualizado a marzo de 2015:

⁷⁰ Información proporcionada en la Reunión de Trabajo Interinstitucional “Acciones del Estado en la gestión de los pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos. Avances y tareas pendientes”, llevada a cabo en la Defensoría del Pueblo el 28 de mayo de 2015.

Gráfico N° 13
Comparativo del Inventario de PAM del año 2006 y del año 2015



Elaboración propia

En el gráfico comparativo se aprecia que la región Ancash continúa contando con el mayor número de PAM a nivel nacional. Entre el 2006 a marzo de 2015, se pasó de 133 a 1,251 los PAM inventariados.

De otro lado, la región Puno que en el año 2006 ocupaba el segundo lugar con 80 PAM, en el año 2015 ha pasado al tercer lugar con 1,050 PAM, y el segundo lugar ahora es ocupado por Cajamarca, con 1,075 PAM, que en el año 2006 contaba con 20 PAM.

En Lambayeque, por el contrario, la cifra ha disminuido de ocho PAM en el año 2006 a cuatro en el año 2015. Entretanto, en Madre de Dios y San Martín, la cifra se ha mantenido, mientras que en Amazonas se han identificado 157 PAM que no estaban incluidos en el inventario inicial, dado que en dicha región no se registraba ninguno en el año 2006.

Sobre la priorización de PAM por nivel de riesgo y por cuenca en el Inventario Actualizado de PAM

De acuerdo a la información proporcionada por la DGM⁷¹, la priorización por nivel de riesgo, por cuencas, de los 8,616 PAM comprendidos en el inventario actualizado a marzo de 2015, es como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 06
Priorización de PAM por nivel de riesgo y por cuencas a marzo de 2015⁷²

PRIORIZACIÓN POR NIVEL DE RIESGO Y POR CUENCAS								
Unidad Hidrográfica	Priorización						Total EUM	Total PAMS
	Muy Alta	Alta	Media	Baja	Insignificante	Otros		
Apurímac	116	85	53	71	7	315	46	647
Alto Huallaga	49	42	47	20	29	330	74	517
Mantaro	258	158	101	275	85	459	183	1,336
Santa	526	120	164	15	0	35	90	860
Pisco, Grande, Ica	23	36	40	29	49	11	56	188
Ocoña, Quilca, Tambo, Camaná	87	69	96	66	57	46	57	421
Llaucano, Crisnejas, Alto Marañón	921	599	111	36	0	44	71	1,711
Huarmey, Pativilca, Huaura, Casma	111	61	59	29	30	28	41	318
Rímac, Lurín	218	54	49	11	19	33	52	384
Ilo-Moquegua, Sama, Locumba, Caplina	0	7	29	74	70	4	34	184
Huancané, Ramis, Cabanillas	118	95	184	90	14	9	42	510
Illpa, Ilave, Callacame	38	255	54	2	1	3	12	353
Chicama, Jequetepeque	46	16	43	3	1	52	14	161
Moche, Virú, Chao	4	3	0	0	0	8	6	15
Chancay-Huaral, Chillón	22	8	1	7	0	45	11	83
Omas, Cañete, San Juan	7	66	27	7	4	0	8	111
Perené, Urubamba, Yavero	2	46	106	12	22	20	26	208
Acarí, Yauca, Chala, Chaparra, Atico, Caravelí	0	0	0	31	23	48	16	102

⁷¹ Ibídem.

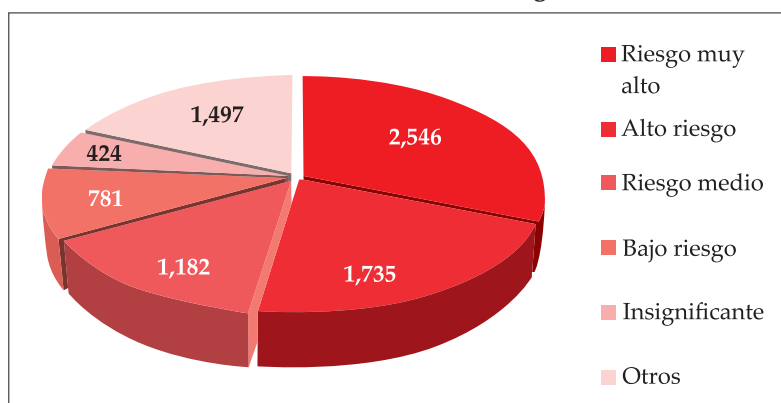
⁷² Ibídem.

Motupe-La Leche-Chancay, Saña, Piura-Cascajal, Olmos	0	15	18	3	13	7	6	56
Unidades Hidrográficas donde la DGM realizó trabajo de campo	2,546	1,735	1,182	781	424	1,497	845	8,165
OTRAS UNIDADES HIDROGRÁFICAS							88	451
TOTAL PASIVOS AMBIENTALES MINEROS R.M. N° 102-2015-MEM/DM							933	8,616

Fuente: Minem

Como se puede observar, de los 8,616 PAM, existen 2,546 cuyo nivel de riesgo es muy alto, y 1,735 que están catalogados como de alto riesgo. Si se suman ambas cifras, se tiene un total de 4,281 PAM que están calificados como de muy alto riesgo y de alto riesgo, lo cual representa el 49.7% del total de PAM que se encuentra en el inventario.

Gráfico N° 14
N° de PAM de acuerdo al nivel de riesgo identificado



Elaboración propia

Sin embargo, de la información que se encuentra en el inventario actualizado a marzo de 2015, y que se detallará más adelante, se tiene que solo 861 PAM cuentan con estudios ambientales frente a los 4,281 PAM que son considerados de muy alto riesgo y de alto riesgo. Pese a que el número de PAM con planes de cierre reportado por la DGAAM es de 2,075, siendo mayor al consignado en el inventario, dicha cifra no llega ni al 50% del número de pasivos calificados con nivel de riesgo alto y muy alto.

Por ello, resulta indispensable que el Estado ejecute las acciones destinadas a la inmediata remediación de la alarmante cifra de pasivos ambientales mineros

considerados de muy alto riesgo y de alto riesgo, a fin de mitigar los impactos negativos que estos puedan generar al ambiente y a la salud de la población.

2.2.2.3 Tercera Etapa: Determinación de Responsables

El artículo 3º del Reglamento de PAM, establece que toda persona o entidad que haya generado PAM es responsable de la remediación ambiental correspondiente. En relación a ello, agrega que la DGM es competente para realizar todas las acciones necesarias para identificar a los generadores de PAM.⁷³ Esta función la desempeña a través de su Dirección Técnica Minera, tal como lo establece el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas.⁷⁴

Sin perjuicio de ello, cabe indicar que el mencionado Reglamento de PAM también establece que puede haber remediadores voluntarios, que puede ser cualquier persona o entidad, sin necesidad de ser titular de concesiones mineras.⁷⁵ Incluso, el Estado puede hacerse cargo de la remediación.⁷⁶

De esta manera, el ordenamiento jurídico peruano prevé dos tipos de responsables:

- El responsable del PAM o generador del PAM.
- El responsable de la remediación, que puede ser (i) el generador del PAM; (ii) el remediador voluntario o; (iii) el Estado.

De acuerdo con ello, la DGM es responsable de efectuar todas las acciones necesarias para la determinación de los responsables de las medidas de remediación ambiental correspondiente.⁷⁷

En este orden de ideas, la Fase II del Plan de Manejo de PAM aprobado por la DGM (ver Gráfico N° 07: *Fases del Manejo de PAM*), se refiere a la determinación de responsables de la remediación de PAM, tal como se verá a continuación.

⁷³ Artículo 5º del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁷⁴ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 031-2007-EM:

Artículo 103º.- La Dirección Técnica Minera tiene las funciones y atribuciones siguientes:

(...) k. Realizar acciones para la identificación de los responsables de los pasivos ambientales mineros.

⁷⁵ Artículo 12º del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁷⁶ Artículo 20º del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

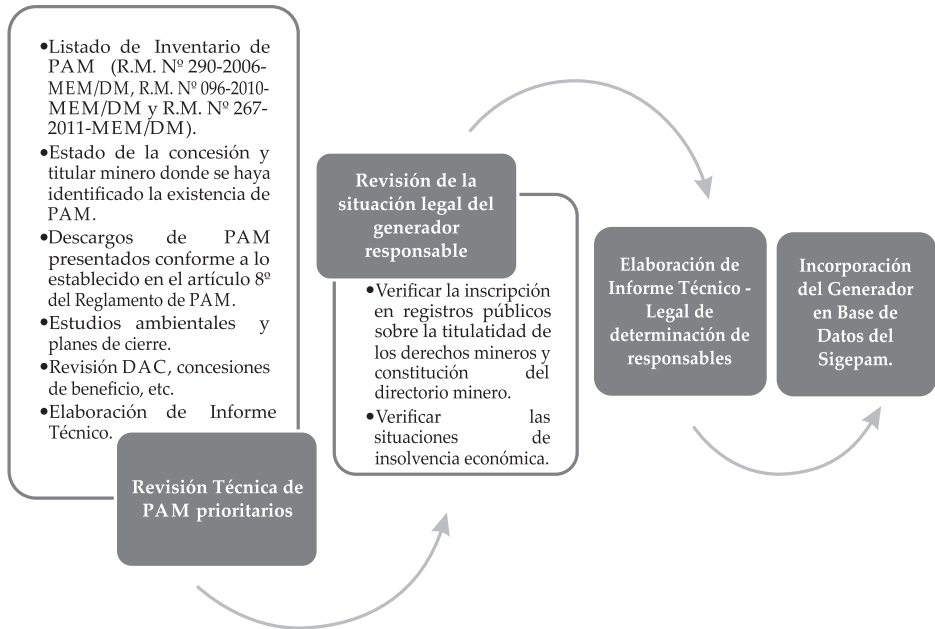
⁷⁷ Artículo 3º de la Ley de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, concordado con el artículo 6º del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

Fase II: Determinación de Responsables de la Remediación⁷⁸

El Plan de Manejo de PAM señala que el objetivo de esta Fase consiste en identificar al generador responsable del PAM, determinando los que asumirán las empresas privadas y los que asumirá el Estado. El resultado esperado es la determinación de las medidas de remediación ambiental de PAM debidamente identificados.

Las actividades a llevarse a cabo durante esta fase son las que se consignan en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 15
Actividades de la Fase II



Fuente: Minem⁷⁹

⁷⁸ Véase el Plan de Manejo de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado mediante Resolución Directoral N° 088-2012-MEM/DGM de fecha 17 de mayo de 2012; remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015.

⁷⁹ *Ibidem*.

Sobre la remediación a cargo del Estado

Conforme se expuso, el Estado también puede hacerse cargo de la remediación de PAM, bajo las modalidades de remediación tales como (i) planes de cierre de PAM, (ii) reutilización y (iii) reaprovechamiento.⁸⁰

Asimismo, el Reglamento de PAM establece que el Estado asume la remediación en los siguientes supuestos⁸¹:

- a) En caso que una empresa del propio Estado sea responsable en no menos de dos tercios del monto correspondiente a la remediación de las áreas afectadas por PAM.
- b) Cuando las áreas con PAM no cuenten con responsables identificados o remediadores voluntarios.
- c) Cuando a juicio de la autoridad competente exista un alto riesgo y el responsable no cumpla con iniciar la remediación del área con PAM a su cargo, o cuando se haya verificado la ejecución negligente de manera reiterada del Plan de Cierre de PAM.

En estos dos últimos supuestos, el Estado sustenta las acciones de remediación en las áreas con PAM, en la tutela del interés público, que es una situación que se determina en base al análisis de riesgos a la salud y seguridad humana, así como al medio ambiente del área afectada por los PAM y sus zonas de influencia.⁸²

El Estado lleva a cabo la remediación de PAM gradualmente, en función de los niveles de riesgo que representen, priorizando la atención de PAM que generen mayor riesgo sobre la salud y seguridad de las personas y la calidad del ambiente.⁸³

En caso se lograra identificar al responsable del PAM materia de remediación asumida por el Estado, se podrá iniciar las acciones legales correspondientes para ejercer el derecho de repetición contra dicho responsable, a fin de exigir la devolución del monto gastado más los intereses de ley, sin perjuicio de las acciones civiles y penales que proceda iniciar. Este derecho no podrá ejercerse cuando el Estado reutilice o reaproveche los PAM a su cargo, a través de sus propias empresas o de terceros.⁸⁴

⁸⁰ Artículo 23° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁸¹ Artículos 9°, 20°, 21° y 30° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁸² Artículo 21° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁸³ Artículo 9° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁸⁴ Artículo 22° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

Sumado a ello, el referido texto normativo preceptúa que los PAM a cargo del Estado serán remediados a través de los fideicomisos que celebre para dicho fin el Fonam o el Minem a través de la DGM, en caso haya sido autorizado y los constituyan en cumplimiento de la legislación aplicable.⁸⁵

Sobre este punto, se tiene que, dentro del Plan de Manejo de PAM de la DGM (ver Gráfico N° 07: *Fases del Manejo de PAM*), las Fases III y IV⁸⁶ se encuentran referidas a la elaboración de estudios de ingeniería para la remediación de los PAM que asuma el Estado, y a las obras de remediación.

Fases III y IV: Estudios de Ingeniería para la remediación de los PAM que asuma el Estado y Obras de Remediación

El Plan de Manejo de PAM señala que el objetivo de la Fase III es determinar las acciones y obras a ejecutar para la remediación de un PAM, esperándose como resultado los planes de cierre de PAM y estudios de ingeniería aprobados.

Las actividades a llevarse a cabo en esta Fase serán aplicables únicamente para los PAM asumidos por el Estado, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- Establecer los términos de referencia para el estudio a nivel de perfil de los pasivos que serían remediados.
- Establecer los términos de referencia para la contratación de la consultora que va a elaborar el Plan de Cierre de PAM.
- Contratación de la consultora para la elaboración de los estudios de Planes de Cierre de PAM y términos de referencia para la elaboración de los estudios de ingeniería.
- Coordinación con entidades competentes para la búsqueda de financiamiento.

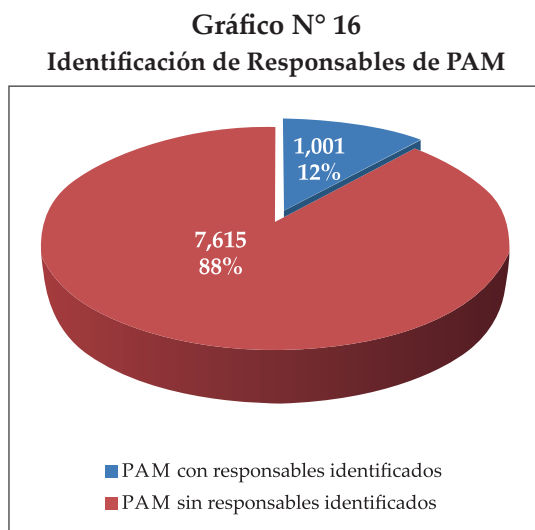
Por último, el Plan de Manejo de PAM, señala que el objetivo de la Fase IV es estabilizar física y químicamente el área afectada por la existencia de un PAM, esperando como resultado áreas rehabilitadas y recuperadas; para lo cual contempla como actividad, la contratación de terceros a fin de que ejecuten dichas obras.

⁸⁵ Artículo 23° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁸⁶ Véase el Plan de Manejo de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado mediante Resolución Directoral N° 088-2012-MEM/DGM de fecha 17 de mayo de 2012; remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015.

Sobre la actuación de la DGM en la identificación de los responsables de PAM

De acuerdo con la información consignada en el inventario de PAM actualizado a marzo de 2015, de los 8,616 PAM, existen 1,001 cuyos responsables han sido identificados y 7,615 cuyos responsables no han sido identificados; tal como figura en el siguiente gráfico:



Fuente: Inventario de PAM actualizado a marzo de 2015
Elaboración propia

La Defensoría del Pueblo reconoce el esfuerzo que viene realizando la DGM en la identificación de los responsables de los PAM. No obstante, ello aún no resulta suficiente, considerando que únicamente el 12% de los PAM inventariados cuentan con responsables identificados.

En atención a esa alarmante cifra de PAM con responsables pendientes de identificar (7,615), y al gran porcentaje de PAM (49.7%) catalogados como de muy alto y alto riesgo (4,281)⁸⁷, resulta imperativo realizar acciones conducentes a optimizar la labor de identificación de los responsables de PAM.

La importancia en la determinación de responsables consiste en que, una vez cumplida esta etapa, se genera la obligación del responsable de cerrar y

⁸⁷ Ver el punto Sobre la priorización de PAM por nivel de riesgo y por cuenca en el Inventario Actualizado de PAM.

remediar los pasivos generados, de acuerdo al régimen PAM, sin perjuicio de otras responsabilidades a las que hubiere lugar. De esta manera, se contribuirá con lograr la remediación de las áreas afectadas por los PAM y, como consecuencia de ello, la mitigación de los impactos negativos que estos generan a la salud de la población, al ecosistema circundante y a la propiedad.

Sobre este punto, es preciso indicar que la DGM reportó que los cerca de 13 especialistas destinados a llevar a cabo las acciones de identificación de PAM, determinación de responsables, actualización del inventario e incluso elaboración de planes de cierre de PAM, no eran suficientes y, aunque vienen ejecutando medidas para el fortalecimiento de esta Dirección, informó que se requiere además contar con la logística necesaria para cumplir con estas importantes labores.⁸⁸

En ese sentido, resulta indispensable que la DGM sea fortalecida con mayor número de profesionales especializados, así como con la logística necesaria para cumplir de manera eficiente las funciones que le confiere la ley, y en el breve plazo, considerando la importante labor que lleva a cabo.

2.2.2.4 Cuarta Etapa: Aprobación del Plan de Cierre de PAM

Conforme se mencionó en el punto 2.2.1, los PAM son aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, abandonadas o inactivas, que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad.

Es debido a este riesgo potencial y permanente que representan los PAM, que deben ser remediados a fin de mitigar sus impactos negativos a la salud, el ecosistema y a la propiedad. Para dicho efecto, el ordenamiento jurídico peruano ha establecido diferentes modalidades a través de las cuales se puede llevar a cabo la remediación:

- a) Plan de cierre de PAM.
- b) Inclusión de los PAM en el plan de cierre de minas.
- c) Reutilización.
- d) Reaprovechamiento.

⁸⁸ Información proporcionada en la Reunión de Trabajo Interinstitucional “*Acciones del Estado en la gestión de los pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos. Avances y tareas pendientes*”, llevada a cabo el 28 de mayo de 2015 en la Defensoría del Pueblo.

Asimismo, los PAM pueden ser acondicionados para actividades productivas, turísticas, culturales, de recreo, deportivas, u otras, siempre que sea solicitado por el gobierno local o los gobiernos locales del ámbito en el que se encuentran, a fin de darles un uso alternativo.⁸⁹

Sin perjuicio de ello, se ha previsto que, en forma excepcional, previa opinión favorable de la DGAAM, la DGM podrá celebrar convenios de remediación de PAM con titulares mineros, que establezcan modalidades distintas a las previstas (plan de cierre de PAM, inclusión de PAM en el plan de cierre de minas, reutilización y reaprovechamiento), siempre que quien las celebre se obligue a la remediación ambiental del pasivo.⁹⁰

A continuación, el detalle de las diferentes modalidades a través de las cuales se puede llevar a cabo la remediación de PAM:

a) Plan de Cierre de PAM

El Plan de Cierre de PAM es un instrumento de gestión ambiental que comprende todas las acciones técnicas y legales requeridas para garantizar el logro de los objetivos de remediación de algún área con PAM⁹¹. Dicho documento contempla, principalmente, medidas de (i) cierre y (ii) post cierre.⁹²

- (i) Las medidas de cierre: Comprende el desarrollo de actividades tales como diseños de ingeniería requeridos para el desmantelamiento; demoliciones; estabilización física, geoquímica e hidrológica; revegetación; entre otros.

- (ii) Las medidas de post cierre: Comprende las medidas de tratamiento de efluentes y emisiones, mantenimiento y monitoreo, con la finalidad de medir la efectividad del cierre.

⁸⁹ Numeral 4.11 del artículo 4° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁹⁰ Artículo 12° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁹¹ Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros; Guía para la Elaboración de Planes de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros, p. 7.

<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/legislacion/guia_pasivos_Mineros_2010_ago_20.pdf> [Revisado: 28 de abril de 2015].

⁹² *Ibidem*.

Cabe indicar que los planes de cierre deben ser elaborados a nivel de factibilidad, a fin de alcanzar de manera efectiva los siguientes objetivos:⁹³

- a) Estabilidad física a largo plazo.
- b) Estabilidad química a largo plazo.
- c) Remediación de las áreas afectadas.
- d) Uso alternativo de áreas o instalaciones.
- e) Determinación de las condiciones del posible uso futuro de dichas áreas o instalaciones.

Para tal efecto, el Minem ha elaborado una Guía para la elaboración de Planes de Cierre de PAM, que proporciona a los responsables de la remediación ambiental y demás interesados, un enfoque estandarizado para la elaboración de los referidos instrumentos de gestión ambiental.⁹⁴

Los obligados a contar con Plan de Cierre de PAM

Esta obligación es exigible a toda persona o entidad, pública o privada, que sea responsable de la remediación de algún área con PAM, salvo que a la publicación del propio Reglamento de PAM, éste haya contado con un plan de cierre o medidas de remediación ambiental⁹⁵. Debía ser presentado en el plazo máximo de un año luego de publicado el Reglamento de PAM.⁹⁶

En los casos en que el responsable de la remediación de algún área con PAM no haya cumplido con presentar el respectivo Plan de Cierre de PAM, dentro del plazo antes señalado, éste puede optar por la remediación a través de la reutilización o del reaprovechamiento, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.⁹⁷

El procedimiento para la aprobación de los planes de cierre de PAM

Con relación al procedimiento para la aprobación de los Planes de Cierre de PAM, este inicia con su presentación ante la DGAAM o ante la Dirección

⁹³ Artículo 34° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁹⁴ Véase el siguiente link:

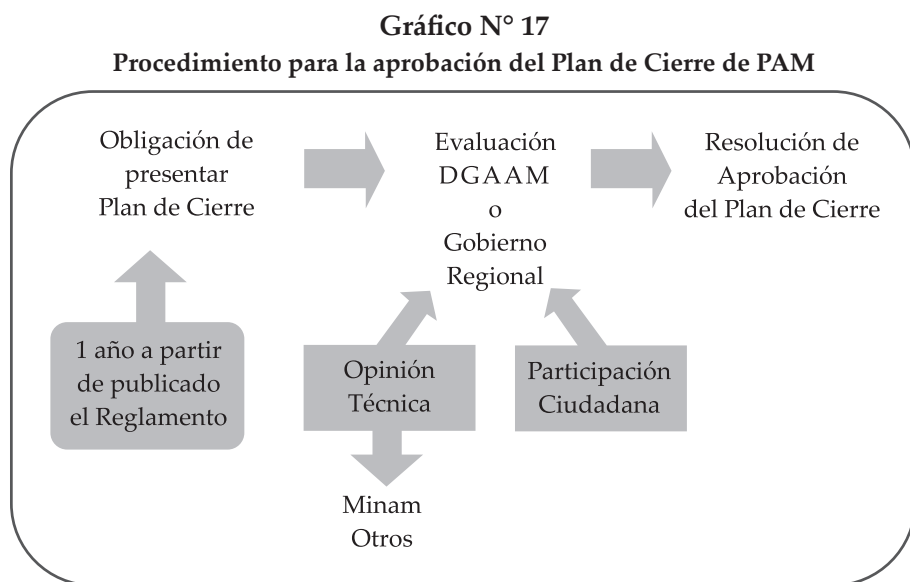
http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/legislacion/guia_pasivos_Mineros_2010_ago_20.pdf [Revisado: 28 de abril de 2015].

⁹⁵ Artículos 5° y 31° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁹⁶ Artículo 7° de la Ley de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

⁹⁷ Artículo 31° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

Regional de Energía y Minas —o quien haga sus veces— del Gobierno Regional correspondiente, para el caso de la pequeña minería y minería artesanal. Dichas entidades están obligadas a solicitar la opinión técnica del Minam y de otras autoridades en los aspectos de su competencia, para la correspondiente aprobación del Plan de Cierre de PAM, así como la ejecución de una etapa de participación ciudadana, conforme se grafica a continuación:



Elaboración propia

Planes de Cierre de PAM aprobados por la DGAAM

De la información remitida por la DGAAM⁹⁸, al cierre del presente informe, se han aprobado 36 Planes de Cierre de PAM, mediante sus respectivas Resoluciones Directorales y correspondientes a un total de 2,075 PAM. Cabe precisar que cada Plan de Cierre de PAM contiene, en su gran mayoría, más de un PAM.

Por su parte, respecto de la pequeña minería y minería artesanal, al cierre del presente informe, 13 autoridades regionales competentes informaron

⁹⁸ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 669-2015-MEM/DGAAM/DGAM, con fecha 04 de marzo de 2015. Dicha información fue complementada y actualizada al 01 de junio de 2015, mediante la información remitida a través de correo electrónico de fecha 02 de junio de 2015.

que no habían recibido o no tenían registro de Planes de Cierre de PAM presentados⁹⁹, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 07
Direcciones Regionales de Energía y Minas que no registran Planes de Cierre de PAM presentados

1. Piura	2. Amazonas	3. Junín
4. Cajamarca	5. Tacna	6. Huánuco
7. Moquegua	8. Apurímac	9. Pasco
10. Cusco	11. Huancavelica	12. Lambayeque
13. Lima		

Elaboración propia

Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que la solicitud de información fue remitida a las autoridades competentes de las 21 regiones del país¹⁰⁰ donde existen PAM de acuerdo al inventario actualizado a marzo de 2015.

Asimismo, efectuada la solicitud al Minam¹⁰¹, respecto a las opiniones emitidas en los aspectos de su competencia, en el procedimiento de aprobación de los

⁹⁹ Véanse los Oficios N°: 372-2015/GRP-420030-DR, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Piura el 20 de mayo de 2015; 427-2015-GR-HUÁNUCO/DREMH, remitido por la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Huánuco el 20 de mayo de 2015; 538-2015-GR-CAJ/DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Cajamarca el 28 de mayo de 2015; 429-2015-GRP-GGR-GRDE/DREMH, remitido por la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Pasco el 21 de mayo de 2015; 437-2015/GR.MOQ, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Moquegua el 25 de mayo de 2015; 196-2015-GR CUSCO/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Cusco el 28 de mayo de 2015; 445-2015-GRL-GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Lima el 04 de junio de 2015; 164-2015-G.R.AMAZONAS/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Amazonas el 08 de junio de 2015; 366-2015-DRSEMT/GOB.REG. TACNA, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Tacna el 10 de junio de 2015; 461-2015.G.R.A./GRDE/DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Apurímac el 16 de junio de 2015; 155-2015-G.R.LAMB/GEEM, remitido por la Gerencia Ejecutiva de Energía y Minas del Gobierno Regional de Lambayeque el 17 de junio de 2015; 490-2015/GOB.REG.HVCA/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Huancavelica el 18 de junio de 2015; 721-2015-GRJ/GRDE/DREM/DR, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Junín el 18 de junio de 2015.

¹⁰⁰ Véase el Oficio Múltiple N° 0012-2015-DP/AMASPPi de fecha 07 de mayo de 2015, remitido a las 21 autoridades regionales competentes de aquellas regiones en las que hay presencia de PAM, según el inventario actualizado a marzo de 2015.

¹⁰¹ Información solicitada mediante Oficio N° 0128-2015-DP/AMASPPi, notificado con fecha 01 de junio de 2015.

Planes de Cierre de PAM, conforme lo dispone el artículo 37° del Reglamento de PAM. Dicha entidad reportó¹⁰² haber emitido seis opiniones respecto del mismo número de Planes de Cierre de PAM recibidos de parte de la DGAAM, desde el año 2009 hasta el año 2014, cifra que dista en forma significativa de los 36 Planes de Cierre de PAM aprobados por el Minem.

Ahora bien, debido a que los Planes de Cierre de PAM pueden contener más de un PAM para su remediación, durante la presente investigación se realizó una comparación de los PAM consignados en cada una de las Resoluciones Directorales expedidas por la DGAAM, con los PAM que se encuentran en el inventario actualizado a marzo de 2015. Dicha revisión permitió conocer el número de PAM consignados en el inventario que, efectivamente, cuenta con Plan de Cierre. La comparación se realizó en función a las coordenadas UTM de cada uno de ellos.

Cabe precisar, que de los datos consignados en el Inventario de PAM actualizado a marzo de 2015, la Defensoría del Pueblo ya había advertido una falta de coincidencia entre los PAM que cuentan con planes de cierre de PAM aprobados por la DGAAM y los PAM que cuentan con estudios ambientales en el Inventario actualizado a marzo de 2015, donde solo 861 PAM cuentan con estudios ambientales¹⁰³ frente a los 2,075 que cuentan con Planes de Cierre de PAM aprobados por la DGAAM.

Sin perjuicio de ello, efectuada la comparación, se observó que la gran mayoría de PAM identificados en las referidas Resoluciones Directorales mediante las cuales se aprobaron los Planes de Cierre de PAM, no se encuentran recogidos o no coinciden con los consignados en el inventario actualizado a marzo de 2015, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

¹⁰² Información remitida mediante Oficio N° 836-2015-MINAM/VMGA/DGCA recibido con fecha 07 de julio de 2015.

¹⁰³ De acuerdo al Gráfico N° 19: *Estudios Ambientales de PAM*, de los 8,616 PAM que se encuentran en el inventario actualizado a marzo de 2015, existen 777 cuyos responsables han sido identificados y cuentan con estudios ambientales y 84 que cuentan con estudios ambientales pero cuyos responsables no han sido identificados. Es decir, existen 861 PAM que en el inventario actualizado a marzo de 2015, cuentan con estudios ambientales.

Cuadro N° 08
Coincidencias de los PAM consignados en los Planes de Cierre de PAM
aprobados por la DGAAM, con los PAM que se encuentran en el Inventario
Actualizado de PAM

Región	Empresa	Unidad minera	Fecha		N° R.D.	N° Pasivos	N° de Coincidencias (*)
			Presentación	Aprobación			
Cajamarca	Compañía Minera Colquirrumi S.A.	Sinchao	23/02/2005	06/10/2006	437-2006-MEM/AAM	39	0
		Colquirrumi	11/12/2006	24/02/2009	045-2009-MEM/AAM	395	1
	Activos Mineros S.A.C.	Michiquillay	24/06/2002	21/06/2007	214-2007-MEM/AAM	05	0
		El Dorado	06/12/2007	01/12/2008	292-2008-MEM/AAM	15	0
	Dirección General de Minería	El Dorado	20/10/2011	27/02/2012	054-2012-MEM/AAM	64	60
		La Tahona	29/12/2011	16/05/2012	157-2012-MEM/AAM	55	43
	Kori Anta S.A.C.	Tres Mosqueteros	18/11/2010	12/05/2011	145-2011-MEM/AAM	11	0
Arequipa	CEDIMIN S.A.C.	Chaquellé	11/12/2006	02/12/2008	296-2008-MEM/AAM	12	0
	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Bella Unión	11/12/2006	12/12/2008	308-2008-MEM/AAM	26	8
	Minera Bateas S.A.C.	San Cristobal	01/08/2014	01/12/2014	588-2014-MEM/DGAAM	25	25
Huancavelica	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Huachocolpa	06/12/2006	04/12/2008	299-2008-MEM/AAM	380	312
		Lircay	06/12/2006	05/12/2008	304-2008-MEM/AAM	60	0
		Rifle - Ruimnimaquí	06/12/2006	04/02/2009	021-2009-MEM/AAM	04	04
	Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	Santa Bárbara	11/12/2006	27/01/2009	011-2009-MEM/AAM	92	0
	Castrovirreyña Cia. Minera S.A.	Astohuaraca	24/09/2008	08/09/2009	274-2009-MEM/AAM	52	0

Defensoría del Pueblo

Lima	Empresa Minera los Quenuales S.A.	Casapalca	11/12/2006	01/12/2008	295-2008-MEM/AAM	07	0
		Iscaycruz	05/03/2008	14/05/2009	119-2009-MEM/AAM	03	0
	Perú Bar S.A.	Casapalca 7	11/12/2006	02/12/2008	294-2008-MEM/AAM	06	0
	Compañía Minera Raura S.A.	Chanca	11/12/2006	14/04/2009	086-2009-MEM/AAM	03	R.D. no consigna coordenadas UTM
Pasco	Pan American Silver S.A.	Huarón	11/03/2008	02/10/2009	304-2009-MEM/AAM	54	0
	Activos Mineros S.A.C.	Pasivos Ambientales Excelsior	11/12/2006	07/08/2012	253-2012-MEM/AAM	01	R.D. no consigna coordenadas UTM
Puno	Minsur S.A.	Acumulación Quenamari	08/12/2006	31/12/2008	322-2008-MEM/AAM	41	0
	Minera Sillustani S.A.	Mina Regina	11/12/2006	10/06/2009	154-2009-MEM/AAM	18	1
Junín	Cia. Minera Argentum S.A.	Morococha	11/12/2006	21/05/2009	132-2009-MEM/AAM	10	0
	Sociedad Minera Austria Duvaz	Austria Duvaz	11/12/2006	16/06/2009	159-2009-MEM/AAM	66	0
	Volcan-Brocal-Aurex-Activos Mineros	Río San Juan	11/12/2006	06/01/2009	001-2009-MEM/AAM	02	R.D. no consigna coordenadas UTM
	Vena Perú S.A.C.	Azulcocha	18/09/2008	19/08/2009	254-2009-MEM/AAM	04	0
	IRL S.A.C.	Mina Corihuarmi	22/10/2009	19/05/2010	172-2010-MEM/AAM	06	1
Ancash	Minera Huallanca	Contonga	07/03/2007	21/05/2009	127-2009-MEM/AAM	01	0
	Cia. Minera Lincuna S.A.C.	Lincuna 1	11/12/2006	21/05/2009	129-2009-MEM/AAM	153	0
		Lincuna 2	11/12/2006	27/05/2009	139-2009-MEM/AAM	99	0
		Lincuna 3	11/12/2006	05/06/2009	150-2009-MEM/AAM	14	0
Moquegua	MDH S.A.C.	Mina Cacachara	13/10/2008	30/10/2009	346-2009-MEM/AAM	03	0

¡Un llamado a la remediación!

Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos

Amazonas	Minera Afroditá S.A.C.	Afroditá	17/06/2009	26/05/2010	188-2010-MEM/AAM	284	0
La Libertad	Cia. Minera San Manuel S.A.	Sayapullo	19/05/2010	07/01/2011	011-2011-MEM/AAM	19	5
Ayacucho	Cia. de Minas Buenaventura S.A.A.	Ayacucho	06/12/2006	14/04/2009	087-2009-MEM/AAM	46	0
TOTAL						2,075	460
(*) El número de coincidencias de los PAM que se encuentran dentro de los planes de cierre aprobados por la DGAAM con los PAM comprendidos en el inventario, ha sido añadido.							

Fuente: Minem¹⁰⁴

Según el Cuadro N° 08: *Coincidencias de los PAM consignados en los Planes de Cierre de PAM aprobados por la DGAAM, con los PAM que se encuentran en el Inventario Actualizado de PAM*, se tiene un total de 2,075 PAM que cuentan con Planes de Cierre de PAM aprobados por la DGAAM, de los cuales sólo 460 se encuentran en el Inventario de PAM actualizado a marzo de 2015.

De esta manera, únicamente el 22.2% de PAM que cuentan con Planes de Cierre de PAM aprobados por la DGAAM, se encuentran en el Inventario de PAM actualizado, y la gran mayoría, es decir, el 77.8% que cuenta con Planes de Cierre de PAM, no coincide con algún PAM que se encuentra en el Inventario de PAM actualizado, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

¹⁰⁴ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 669-2015-MEM/DGAAM/DGAM, con fecha 04 de marzo de 2015; y actualizada mediante correo electrónico remitido el 02 de junio de 2015.

Gráfico N° 18
Porcentaje de coincidencias con el Total de PAM



Elaboración propia

Sobre el particular, la DGM —instancia responsable de realizar las acciones necesarias para la actualización del inventario de PAM—, reportó¹⁰⁵ a la Defensoría del Pueblo que la falta de coincidencias de coordenadas entre los PAM registrados en el inventario y los consignados en los Planes de Cierre de PAM aprobados por la DGAAM, se debe a lo siguiente:

- Los PAMs incluidos en los planes de cierre aprobados por la DGAAM, no fueron declarados por el titular minero, o cualquier otro tercero, al MINEM de forma oportuna (2005-2006), por consiguiente no se encuentran registrados en el inventario que inicialmente se nutre de este tipo de información. Posteriormente al ser considerados en los planes de cierre de los proyectos que se desarrollan dentro de alguna concesión minera, ya no es necesario que sean considerados como PAMs para la actualización del inventario por tener un responsable para su remediación.
- Otro detalle observado sobre la ubicación de los pasivos ambientales mineros radica en las coordenadas presentadas en algunos de los estudios de Planes de Cierre que evalúa la DGAAM, en los cuales se utilizan coordenadas en el sistema UTM, Datum WGS 84, que resultan diferentes y no comparables con las utilizadas en el inventario de PAMs que están en el sistema UTM, DATUM PSAD 56.

¹⁰⁵ Véase el Informe N° 061-2015-MEM-DGM/DTM/PAM, remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015.

- También cabe mencionar el aspecto de precisión instrumental ya que los equipos de posicionamiento (GPS), manejan márgenes de error que según el modelo varían entre 3 a 15 metros de diferencia, por ello es poco probable que las lecturas tomadas por el declarante de PAMs en los Planes de Cierre, coincidan exactamente con las coordenadas verificadas por la DGM, así se trate del mismo PAM registrado en el inventario actualizado.
- Finalmente se precisa que al realizar el trabajo de campo, solo se registran las coordenadas UTM de un punto de ubicación referencial, lo cual muchas veces no podría coincidir con los pasivos ambientales mineros considerados en los respectivos planes de cierre.

Sobre el cumplimiento de la DGM de realizar todas las acciones para la identificación e inventariado de PAM

Para la Defensoría del Pueblo, resulta preocupante la información reportada por la DGM. Ello, debido a que, aun cuando el artículo 5° del Reglamento de PAM prevé que la entidad que haya generado los PAM se encuentra obligada a presentar el Plan de Cierre de PAM ante el Minem, la DGM es competente y, en consecuencia, se encuentra obligada a realizar todas las acciones que resulten necesarias para la identificación de los PAM, así como la elaboración y actualización del inventario, tal como lo dispone el artículo 6° del Reglamento de PAM.

En ese sentido, al no encontrarse la mayoría de los PAM que cuentan con Planes de Cierre de PAM aprobados por la DGAAM, en el Inventario de PAM actualizado, se puede colegir que la DGM no ha hecho uso de la facultad que le otorga la ley, de realizar todas las acciones necesarias para actualizar el inventario, incluyendo todos los PAM comprendidos en los planes de cierre aprobados por la DGAAM.

Por otro lado, en relación a lo señalado por la DGM respecto a que los PAM que cuentan con un Plan de Cierre de PAM aprobado no deben ser considerados para la actualización del inventario, por tener un responsable para su remediación, corresponde recordar que las normas que regulan los PAM no contemplan su exclusión por encontrarse comprendido en un instrumento de gestión ambiental, ni que por dicho motivo pierdan su calificación de PAM.

En adición a lo anterior, se debe precisar que, aun cuando el artículo 57° del Reglamento de PAM contempla la posibilidad de que las actividades de remediación de los PAM que se encuentren dentro del área de influencia de un determinado proyecto puedan ser incluidos en el Plan de Cierre de Minas o respectiva modificación del mismo, dicha situación no implica su descalificación como PAM y ser retirado del Inventario hasta que no se concluya con su remediación.

En lo que concierne a los otros tres argumentos de carácter técnico manifestados por la DGM, sobre las diferencias en la ubicación de los PAM, cabe indicar que estos argumentos serían consistentes en la medida que el número de PAM que cuenta con estudios ambientales en el Inventario (861), coincidiera con el número de PAM consignados en las Resoluciones Directorales expedidas por la DGAAM (2,075), pese a tener ubicaciones distintas. Sin embargo, ambas cifras también difieren, lo cual comprueba que las deficiencias no son de carácter técnico, sino más bien se trata de incumplimiento de obligaciones.

Sobre el cumplimiento de la DGAAM y de los gobiernos regionales de informar a la DGM sobre los procedimientos iniciados por los generadores o remediadores

Sin perjuicio de las obligaciones de la DGM, se debe recordar que el Reglamento de PAM establece que la DGAAM y la autoridad regional competente, tienen la obligación –bajo responsabilidad- de informar a la DGM respecto del inicio de los correspondientes procedimientos administrativos referidos a alguna de las modalidades de remediación de parte de los generadores o remediadores voluntarios, dentro de los 30 días calendario de su recepción¹⁰⁶.

En ese sentido, preocupa también que la DGAAM no haya reportado a la Defensoría del Pueblo el cumplimiento de esta obligación, pese a las solicitudes de información –realizadas en dos oportunidades–, sobre el detalle de la documentación mediante la cual dicha entidad puso en conocimiento de la DGM, información sobre los Planes de Cierre de PAM aprobados por esa Dirección, tal como lo prevé la normativa aplicable a los PAM¹⁰⁷. Cabe señalar que solo remitieron documentos que acreditaban la remisión de dichos Planes de Cierre al Osinergmin y al Oefa.

¹⁰⁶ Artículo 7° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹⁰⁷ Información solicitada por la Defensoría del Pueblo, vía correo electrónico, los días 28 de mayo y 02 de junio de 2015.

A nivel regional, los 13 gobiernos regionales que brindaron información a la Defensoría del Pueblo hasta el cierre del presente informe¹⁰⁸ reportaron que, al no haber recibido o no tener registro de Planes de Cierre de PAM presentados, no contaban con información para ser reportada a la DGM.

b) Inclusión de PAM en el Plan de Cierre de Minas

La norma establece que las personas o entidades que pretendan iniciar operaciones, o aquellas que se encuentren en operación, podrán incluir dentro de su Plan de Cierre de Minas, o respectiva modificación, las actividades de remediación ambiental de algunos o todos los pasivos ambientales que se encuentren dentro del área de influencia de su proyecto. Esta inclusión también podrá realizarse cuando el Plan de Cierre de Minas se encuentre en evaluación, siempre que se les incluya en la etapa de participación ciudadana.¹⁰⁹

Al respecto, la DGAAM informó¹¹⁰ que había aprobado sólo dos planes de cierre que incluían 174 PAM, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

¹⁰⁸ Véanse los Oficios N°: 372-2015/GRP-420030-DR, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Piura el 20 de mayo de 2015; 427-2015-GR-HUÁNUCO/DREMH, remitido por la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Huánuco el 20 de mayo de 2015; 538-2015-GR-CAJ/DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Cajamarca el 28 de mayo de 2015; 429-2015-GRP-GGR-GRDE/DREMH, remitido por la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Pasco el 21 de mayo de 2015; 437-2015/GR.MOQ, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Moquegua el 25 de mayo de 2015; 196-2015-GR CUSCO/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Cusco el 28 de mayo de 2015; 445-2015-GRL-GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Lima el 04 de junio de 2015; 164-2015-G.R.AMAZONAS/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Amazonas el 08 de junio de 2015; 366-2015-DRSEMT/GOB.REG. TACNA, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Tacna el 10 de junio de 2015; 461-2015.G.R.A./GRDE/DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Apurímac el 16 de junio de 2015; 155-2015-G.R.LAMB/GEEM, remitido por la Gerencia Ejecutiva de Energía y Minas del Gobierno Regional de Lambayeque el 17 de junio de 2015; 490-2015/GOB.REG.HVCA/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Huancavelica el 18 de junio de 2015; 721-2015-GRJ/GRDE/DREM/DR, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Junín el 18 de junio de 2015.

¹⁰⁹ Artículo 57° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹¹⁰ Información remitida a la Defensoría del Pueblo, vía correo electrónico, con fecha 02 de junio de 2015.

Cuadro N° 09
Relación de Planes de Cierre de Minas que incluyen PAM

Región	Empresa	Unidad minera	Fecha		N° R.D.	N° Pasivos
			Presentación	Aprobación		
Pasco	Empresa Administradora Chungar S.A.	Chungar	11/12/2006		406-2009-MEM/AAM	39
	Empresa Explotadora Vinchos S.A.C.	Vinchos	11/12/2006		414-2009-MEM/AAM	135
Total						174

Fuente: Minem

c) Reutilización

La reutilización consiste en el uso que puede hacer el titular de una concesión minera de pasivos ambientales que se encuentren dentro de la misma, tales como plataformas de exploración, labores, desmonteras, relaveras u otros que puedan ser incorporados como parte de las actividades mineras actuales o futuras, determinando la obligación de su remediación ambiental.¹¹¹

Al respecto, el Reglamento de PAM establece que los titulares de la actividad minera podrán reutilizar áreas conteniendo PAM, señalándolo expresamente en el estudio ambiental correspondiente y además deberá considerarlo en el respectivo plan de cierre de minas, estando regulados por la legislación que le resulte aplicable en cada caso.¹¹²

Al respecto, la DGAAM reportó¹¹³ lo siguiente:

En cuanto a la Reutilización de Pasivos Ambientales Mineros, esta Dirección General se encuentra evaluando el único proyecto “Reaprovechamiento de Pasivos Ambientales Mineros “Hierro Acari”, presentado por la Minera Watico S.A.C. con el escrito N° 2454032, el 03 de diciembre de 2014, quien proyecta aprovechar once (11) Pasivos Ambientales Mineros identificados en el Inventario que actualiza frecuentemente, la Dirección General de Minería.

Sobre el particular, cabe señalar que la DGAAM no reporta ningún PAM objeto de reutilización, por el contrario confunde el término reutilización con el de reaprovechamiento, que se explicará con mayor detalle en el siguiente punto.

¹¹¹ Numeral 4.9 del artículo 4° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹¹² Artículo 59° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹¹³ Oficio N° 669-2015-MEM/DGAAM/DGAM recibido con fecha 04 de marzo de 2015.

d) Reaprovechamiento

En el ordenamiento jurídico peruano, se define al reaprovechamiento de PAM como la extracción de minerales de pasivos ambientales tales como desmontes, relaves u otros que pudieran contener valor económico, determinando la obligación de su remediación ambiental.¹¹⁴ La DGM es la encargada de otorgar el derecho de reaprovechamiento de PAM.¹¹⁵

De otorgarse este derecho, el interesado que solicite el reaprovechamiento contará con un plazo máximo de un año, computado a partir de la presentación de la solicitud, para presentar ante la DGAAM o la autoridad regional competente, según sea el caso, un Estudio de Impacto Ambiental o Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado, según corresponda, o la modificación de uno preexistente con su respectivo plan de cierre de minas, siempre que comprendan la misma área de influencia directa del pasivo ambiental.¹¹⁶

Asimismo, quienes ejecuten el reaprovechamiento deberán informar semestralmente a la autoridad a cargo de la fiscalización, los avances en el reaprovechamiento de PAM y el cumplimiento de las obligaciones ambientales relacionadas.¹¹⁷

Con relación a ello, la DGM¹¹⁸ informó que se han presentado 103 solicitudes de reaprovechamiento, de las cuales 37 se encuentran en evaluación, habiendo concluido 66 procedimientos. De las resoluciones remitidas por la DGM, se advierte que esta instancia otorgó el derecho a reaprovechar únicamente respecto de 20 solicitudes.

Sobre este punto, la DGAAM¹¹⁹ reportó que actualmente viene evaluando el único proyecto de Reaprovechamiento de Pasivos Ambientales Mineros “Hierro Acarí”, presentado por la Minera Watico S.A.C., quien proyecta aprovechar 11 PAM identificados en el Inventario que actualiza la DGM.

Asimismo, de las 13 autoridades regionales competentes que hasta el cierre de este informe han reportado información a la Defensoría del Pueblo, se

¹¹⁴ Numeral 4.10 del artículo 4° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹¹⁵ Artículo 61° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹¹⁶ Véanse los artículos 61° y 62° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹¹⁷ Artículo 63° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹¹⁸ Véase el Informe N° 061-2015-MEM-DGM/DTM/PAM, remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015.

¹¹⁹ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 669-2015-MEM/DGAAM/DGAM, con fecha 04 de marzo de 2015.

tiene que sólo cuatro de ellas han aprobado cinco instrumentos de gestión ambiental para el reaprovechamiento de PAM, según se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 10
Instrumentos de gestión ambiental aprobados por las autoridades regionales competentes para el reaprovechamiento de PAM

Autoridad regional competente	N° de instrumentos de gestión ambiental para el reaprovechamiento
Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Pasco	1
Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Lima	2
Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Amazonas	1
Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Huancavelica	1
Total	5

Fuente: Gobiernos Regionales¹²⁰

Elaboración propia

Por tanto, se desprende que, de un total de 20 derechos de reaprovechamiento otorgados por la DGM, sólo se han aprobado cinco instrumentos de gestión ambiental para el reaprovechamiento de PAM, en lo que concierne a la pequeña minería y minería artesanal; y en lo que respecta a la mediana y gran minería, sólo un remediador ha presentado su instrumento de gestión ambiental para ejecutar el reaprovechamiento de 11 PAM, el mismo que se encuentra en evaluación.

¹²⁰ Véanse los Oficios N° 429-2015-GRP-GGR-GRDE/DREMH, remitido por la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Pasco el 21 de mayo de 2015; 445-2015-GRL-GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Lima el 04 de junio de 2015; 164-2015-G.R.AMAZONAS/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Amazonas el 08 de junio de 2015; 490-2015/GOB.REG.HVCA/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Huancavelica el 18 de junio de 2015.

e) Uso Alternativo de PAM y Convenios de Remediación

El uso alternativo constituye el acondicionamiento de los PAM para actividades productivas, turísticas, culturales, de recreo, deportivas, u otras, siempre que sea solicitado por el gobierno local o gobiernos locales del ámbito en que se encuentran y que no represente un riesgo para la salud humana o el ambiente.¹²¹

La solicitud de uso alternativo debe ser dirigida a la DGAAM. Dicha instancia, inmediatamente después de recibida la misma, debe trasladar la solicitud a la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa) del Ministerio de Salud y, de ser el caso, a las demás autoridades que considere pertinentes, a fin de que emitan una opinión técnica sustentada en el plazo de 30 días calendario. Luego de ello, la DGAAM iniciará una etapa de participación ciudadana para emitir observaciones respecto al uso alternativo y, una vez absueltas las observaciones, deberá pronunciarse aprobando o denegando la solicitud.¹²²

Ahora bien, el ordenamiento jurídico también contempla la posibilidad de que, en forma excepcional y previa opinión favorable de la DGAAM, la DGM pueda celebrar convenios de remediación de PAM con titulares mineros, que establezcan modalidades distintas a las previstas (plan de cierre de PAM, inclusión de PAM en el plan de cierre de minas, reutilización y reaprovechamiento), siempre que quien las celebre se obligue a la remediación ambiental del pasivo.¹²³

Con respecto al uso alternativo, la DGAAM reportó que no se habían presentado solicitudes de uso alternativo de PAM.¹²⁴ En lo que concierne a los convenios de remediación, la DGM informó que no se había celebrado ningún convenio de remediación con titulares mineros.¹²⁵

De ello se tiene que ninguna municipalidad distrital ha presentado solicitud alguna de uso alternativo; y que aún no se han celebrado convenios para la remediación de PAM, bajo modalidades distintas a las previstas en la norma.

¹²¹ Numeral 4.11 del artículo 4° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹²² Véanse los artículos 64° y 65° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹²³ Artículo 12° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹²⁴ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 669-2015-MEM/DGAAM/DGAM, con fecha 04 de marzo de 2015.

¹²⁵ Véase el Informe N° 061-2015-MEM-DGM/DTM/PAM, remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015.

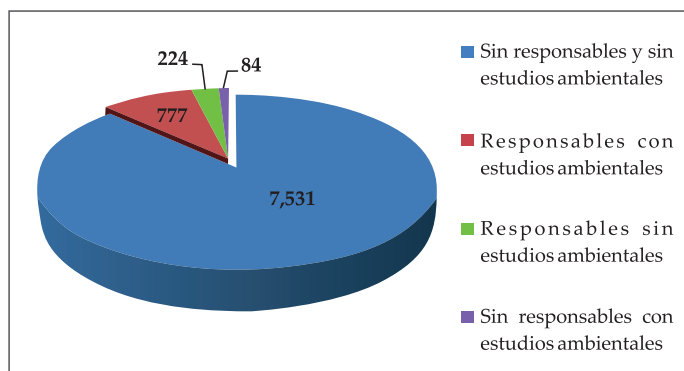
Sobre los Estudios Ambientales de PAM consignados en el inventario actualizado a marzo de 2015

Tal como se manifestó en el numeral 2.2.2.2 sobre la identificación de PAM y la actualización del inventario, la norma prevé que los estudios ambientales con los que cuenta cada PAM, deben ser consignados en el inventario.¹²⁶

De acuerdo con la información consignada en el inventario de PAM actualizado a marzo de 2015, de los 8,616 PAM inventariados, existen 861 que cuentan con estudios ambientales.

Realizado el análisis entre el número de PAM inventariados, los que cuentan con responsables identificados y los que cuentan con estudios ambientales, según el Inventario de PAM, se desprende que, de los 8,616 PAM, (i) existen 777 cuyos responsables han sido identificados y cuentan con estudios ambientales; (ii) 224 cuyos responsables han sido identificados pero no cuentan con estudios ambientales; (iii) 84 que cuentan con estudios ambientales pero cuyos responsables no han sido identificados; y (iv) 7,531 que no cuentan con responsables identificados ni con estudios ambientales en el Inventario; tal como figura en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 19
Estudios Ambientales de PAM



Fuente: Inventario de PAM actualizado a marzo de 2015
Elaboración propia

Con relación a los 84 PAM que cuentan con estudios ambientales pero cuyos responsables no han sido identificados, se debe entender que quienes

¹²⁶ Artículo 7° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

se encuentran realizando las labores de remediación son distintos a los generadores, es decir, remediadores voluntarios o el Estado. Sin embargo, en el Inventario de PAM no se consigna en forma expresa tal información.

Al respecto, el artículo 7° del Reglamento de PAM establece que en el inventario se debe indicar únicamente si el “generador del pasivo” tiene la condición de “identificado” o “no identificado”.

Sin embargo, aunque la norma no lo exija, resulta necesario que en el inventario de PAM, también se consigne a aquellos responsables de la remediación, distintos a los generadores/ responsables de PAM, que ya cuentan con instrumento de remediación, indicándose expresamente si se tratan de remediadores voluntarios o del Estado.

Esto permitirá contar con información veraz y oportuna sobre los avances en la atención de los PAM, considerando la información referida a los responsables de la remediación, siendo determinante en la toma de decisiones del Estado en esta materia.

Sobre la necesidad de incorporar en el Reglamento de PAM la causal de caducidad de concesiones vigentes con PAM cuyos titulares sean los responsables de PAM no remediados

Otro aspecto que preocupa a la Defensoría del Pueblo es la existencia de titulares de concesiones vigentes, pero que —al mismo tiempo— han sido determinados como responsables de PAM en las mismas concesiones de las que son titulares.

En efecto, de acuerdo a la presente supervisión, existen 224 PAM que cuentan con responsables identificados, pero no con estudio ambiental, según el inventario actualizado a marzo de 2015. Dicha cifra es el número de PAM en los cuales el responsable determinado por el Minem no viene cumpliendo con la remediación de estas áreas.

Al respecto, se observa que uno de los requisitos previstos en el artículo 17° del Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por Decreto Supremo N° 018-92-EM y sus modificatorias es precisamente una declaración previa de realizar las actividades mineras en el marco de la política ambiental. Con dicha previsión normativa, se desprende que constituye un requisito

para realizar actividades mineras en el Perú el cumplimiento de las normas ambientales. Un comportamiento distinto — como el ser responsable de PAM y no cumplir con la obligación de remediarlos— debería activar todos los mecanismos formales existentes destinados a no amparar el desarrollo de este tipo de actividades mineras.

De esta manera, con la finalidad de detectar la posible existencia de responsables de PAM que no cuenten con estudio ambiental y que continúen con la titularidad vigente de la concesión en la que generaron dicho PAM, la Defensoría del Pueblo realizó una revisión de los referidos 224 PAM, identificándose en cada caso el nombre del derecho minero y el responsable del PAM.

Con el nombre del derecho minero y el nombre del responsable del PAM, se efectuó una búsqueda en la base de datos del Ingemmet, detectándose que, de los 224 PAM (que en el inventario actualizado a marzo de 2015, cuentan con responsable identificado pero no con estudio ambiental) **existen 61 PAM cuyos responsables no cuentan con estudio ambiental y, pese a ello, continúan con la titularidad vigente de la concesión en la que generaron dicho PAM**, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 11

Responsables de PAM que cuentan con concesión minera vigente a junio de 2015

Región	Nombre del responsable del PAM	Nombre del derecho minero vigente	Número del pasivo en el inventario	Cantidad de PAM
Ancash	S.M.R.L. La Descuidada de Huaraz	La Descuidada	634, 635, 636, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653 y 654	22
		La Descuidada La Descuidada N° 2 La Descuidada N° 3	655	
		La Descuidada N° 3	637, 638, 639	
Cajamarca	Compañía Minera Colquirrumi S.A.	El Oso	2167	32
		Santa Teresa A	2168	
		Colquirrumi 60 Junín	2363 y 2373	
		Colquirrumi 60 Marte	2372, 2380, 2381, 2382, 2383, 2387, 2389, 2390, 2391, 2392, 2393, 2394, 2395, 2396 y 2438	
		Colina A-3	2453	
		Lambayeque	2473	
		Colquirrumi 60 Junín Marte	2482	
		Túpac Amaru	2730	
		Colquirrumi 60	2745, 2746, 2755, 2756 y 3041	
		Mancita	2857	
		Hecla Diez	3034	
		Tres Cruces	3042	
		Colquemanca Colquirrumi 58 Planta de Beneficio	3081	
	Gold Fields La Cima S.A.	Cerro Corona	2620	1

Huancavelica	Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	Acumulación La Fundadora Pucayhuayta Huancavelicana	4429	1
Junín	Compañía Minera Argentum S.A.	Felicidad	5209	2
		Rusia	5602	
Puno	Cía. Minera El Altiplano S.A.	Cecilia N° 6	7465, 7468 y 7469	3
Total				61

Fuente: SIDEMCAT – Ingemmet

Inventario de Pasivos Ambientales Mineros, actualizado a marzo de 2015

Elaboración propia

Cabe agregar que el artículo 48º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM exige que todo titular de actividad minera está obligado a ejecutar las labores propias de la misma, con sujeción a las normas de seguridad e higiene y saneamiento ambiental aplicables a la industria minera.

En tal sentido, debido a que dicho titular no estaría realizando actividades mineras en el marco de la política ambiental del Estado, para la Defensoría del Pueblo resulta indispensable que se incorpore expresamente, como una causal de caducidad de la concesión minera, cuando el titular de una concesión haya sido determinado como responsable de un PAM por la autoridad competente y que éste no cuente con estudio ambiental.

2.2.2.5 Quinta Etapa: Fiscalización

Ejecución del Plan de Cierre de PAM

Una vez aprobado el Plan de Cierre de PAM, éste debe ser ejecutado conforme a los plazos y condiciones en que fue aprobado.¹²⁷ Al respecto, la Ley de PAM establece que, sin perjuicio de las medidas de post cierre que se establezcan, el plazo para la ejecución del plan de cierre de PAM no será mayor a tres años, después de aprobado por la DGAAM, y excepcionalmente y sólo cuando la magnitud de los pasivos ambientales lo amerite, el plazo puede ser hasta un máximo de dos años adicionales, según lo apruebe dicho organismo¹²⁸, conforme se detalla:

¹²⁷ Artículo 43º del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹²⁸ Artículo 7º de la Ley de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

Plazo máximo para la ejecución del plan de cierre de PAM: 3 años desde la aprobación.
Plazo adicional cuando la magnitud del PAM lo amerite: 2 años, según se apruebe.

Al término del mencionado plazo, la Dirección Regional de Energía y Minas respectiva o quien haga sus veces, en coordinación con la DGM, debe realizar una **auditoría integral** para verificar el cumplimiento de las medidas establecidas y se emitirá, según corresponda, la respectiva «**Resolución de Aprobación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Ejecutado**», sin perjuicio de las medidas de post cierre que deban seguir ejecutándose.¹²⁹

Finalizada la ejecución del plan de cierre, el titular del plan de cierre debe continuar desarrollando las medidas de post cierre, por un plazo no menor de cinco años.¹³⁰

Plazo mínimo para la ejecución de las medidas de post cierre: 5 años de concluida la ejecución del Plan de Cierre.

Con relación al contenido del Plan de Cierre de PAM, cabe recordar — conforme se expuso anteriormente — que este instrumento de gestión ambiental debe comprender medidas de cierre y de post cierre. No obstante, cuando la Ley de PAM y su Reglamento establecen los plazos para su ejecución, prevén plazos independientes, como si se tratara de distintos instrumentos de gestión ambiental. Efectivamente, establece el plazo máximo de tres años, prorrogables por dos años más en casos excepcionales, para la ejecución del “plan de cierre”, y el plazo de cinco años como mínimo para la ejecución del “post cierre”. Pese a que las medidas de post cierre también están incluidas en el Plan de Cierre de PAM.

En ese sentido, se debe entender que cuando la Ley de PAM y su Reglamento establecen el plazo máximo de tres años, prorrogables por dos años en casos excepcionales, para la ejecución del “plan de cierre”, se refiere al plazo máximo para la ejecución de las “medidas de cierre” del Plan de Cierre de PAM, luego de lo cual se llevan a cabo las medidas de post cierre, por un plazo mínimo de cinco años.

Al término de los cinco años que se requieren como mínimo para la ejecución de las medidas de post cierre, el Reglamento de PAM establece que el Estado

¹²⁹ Artículo 7º de la Ley de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹³⁰ Artículo 45º del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

podrá encargarse de continuar las medidas de post cierre establecidas, siempre que el titular demuestre que, a través de la continuación de dichas medidas, se mantendrá la estabilización física y química de los residuos o componentes de dicha unidad, susceptibles de generar impactos ambientales negativos.

En dichos casos, el responsable deberá abonar al fideicomiso que se constituya para este fin, un monto equivalente al valor presente de los flujos futuros de la perpetuidad o de los desembolsos necesarios, a fin de que el Estado, directamente o a través de terceros, se encargue de mantener las medidas de post cierre establecidas.¹³¹

Otra entidad que interviene en la verificación de la ejecución del Plan de Cierre de PAM es el Oefa. El Reglamento Especial de Supervisión Directa para la Terminación de Actividades bajo el ámbito de competencia del Oefa¹³², establece que este organismo está facultado para emitir «**Constancias de Cumplimiento**»¹³³, luego de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables vinculadas a la terminación de actividades de Planes de Cierre de PAM.

En adición a ello, el Reglamento de PAM establece que, previa auditoría, la DGAAM o la autoridad regional competente expedirá el «**Certificado de Cierre Final**», que confirma la ejecución de todas las medidas comprometidas en el Plan de Cierre de PAM, y que se haya efectuado, de ser el caso, el abono por el mantenimiento de las medidas de post cierre que deban continuar implementándose.¹³⁴

Cabe señalar que el Reglamento de PAM dispone que el remediador a cargo de la ejecución del Plan de cierre de PAM debe presentar ante el Oefa, un

¹³¹ Artículo 45° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹³² El Reglamento Especial de Supervisión Directa para la Terminación de Actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, fue aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2013-OEFA/CD de fecha 28 de mayo de 2012, y modificado a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2014-OEFA/CD de fecha 04 de marzo de 2014.

¹³³ El literal b) del artículo 2° del Reglamento Especial de Supervisión Directa para la Terminación de Actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, define a las “Constancias de Cumplimiento” como aquellos informes de conformidad sobre el cumplimiento del administrado, de las obligaciones contempladas en el instrumento de gestión ambiental que regula la terminación de actividades y de las demás obligaciones ambientales aplicables a dicha terminación.

¹³⁴ Artículo 46° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

informe semestral dando cuenta del avance de las labores de remediación señaladas en el instrumento de gestión ambiental, obligación que subsiste hasta la obtención del Certificado de Cierre Final.¹³⁵

Por último, la normativa aplicable a los PAM dispone que, transcurridos seis años de la vigencia de la aprobación de los respectivos planes de cierre, los responsables de su remediación que no cuenten con la resolución de aprobación de su ejecución, quedan impedidos de solicitar nuevos petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente.¹³⁶ Asimismo, estos serán incluidos en una **lista de impedidos de efectuar petitorios mineros**, que será aprobada por la DGM, quien comunicará al Ingemmet para su cumplimiento.¹³⁷

Las autorizaciones de operación de actividades mineras de aquellos que cuenten con impedimento, serán suspendidas hasta por tres años, de no subsanar dicha situación en el plazo que establezca la autoridad, la suspensión se ampliará por el doble del periodo anterior y así sucesivamente hasta su cumplimiento.¹³⁸

La labor de supervisión y fiscalización del Oefa y de los gobiernos regionales

De acuerdo al Reglamento de la Ley de PAM, la función de fiscalización implica el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los generadores y remediadores voluntarios.¹³⁹ Actualmente, dicha función está a cargo del Oefa y de las autoridades regionales competentes.

Antecedentes.-

Anteriormente, el numeral 4.1 del artículo 4° y el artículo 47° del Reglamento de PAM establecían que la DGM tenía las funciones de fiscalización y sanción con relación al cumplimiento de las obligaciones asumidas por los responsables de los Planes de Cierre de PAM, coordinando para ello con las

¹³⁵ Artículo 44° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹³⁶ Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹³⁷ Primera Disposición Transitoria y Final del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, concordada con el literal w del artículo 98° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas.

¹³⁸ Primera Disposición Transitoria y Final del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹³⁹ Artículo 47° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

Direcciones Regionales de Energía y Minas, que también podrían asumir esta responsabilidad cuando así sea determinada.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 003-2009-EM, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 15 de enero de 2009, se modificó el referido Reglamento disponiendo que el Osinergmin, la autoridad regional competente o el Oefa, conforme a las competencias que se le determinen, tienen la responsabilidad de fiscalizar y controlar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los generadores y remediadores voluntarios.

Al respecto, se debe precisar que a partir del 22 de julio de 2010, al amparo de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, concordada con el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM y la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD; el Oefa asumió las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental de las actividades de la mediana y gran minería, que correspondían a Osinergmin.

En consecuencia, la función de fiscalización del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los instrumentos de remediación de PAM, ha sido ejercida por la DGM, desde el 09 de diciembre de 2004 hasta el 15 de enero de 2009; por el Osinergmin, desde el 16 de enero de 2009 hasta el 21 de julio de 2010; y por el Oefa, desde el 22 de julio de 2010 hasta la actualidad.

Cuadro N° 12
Entidades de alcance nacional que ejercieron la competencia para la fiscalización de instrumentos de remediación de PAM

Autoridad	Periodo de competencia
DGM	09/12/2004 – 15/01/2009
Osinergmin	16/01/2009 – 21/07/2010
Oefa	22/07/2010 – a la actualidad

Elaboración propia

Asimismo, la norma prevé que la autoridad a cargo de la fiscalización minera y la DGM, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento de PAM, podrán disponer la adopción inmediata de medidas de remediación contempladas en el Plan de Cierre de PAM, así como de las medidas complementarias especiales que consideren necesarias para prevenir daños inminentes a la salud humana o al ambiente, o corregir los que se estuvieren produciendo.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Artículo 35° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

Ahora bien, el Reglamento de PAM señala que la fiscalización del cumplimiento de las acciones detalladas en el cronograma del Plan de Cierre de PAM se realizará según lo programe la autoridad a cargo de la fiscalización.¹⁴¹

Del mismo modo, se dispone que, en caso se verifique que un generador ha incumplido los plazos y términos establecidos en el cronograma de ejecución de los planes de cierre, en el plazo de 30 días calendario, se le requerirá que constituya una garantía, por el monto equivalente al 100% de las actividades que restan ejecutar para el cumplimiento de lo dispuesto en el plan de cierre. Adicionalmente al plazo inicial, se le otorga un plazo máximo de tres meses, a fin de cumplir con ejecutar las acciones retrasadas, sin perjuicio de la ejecución oportuna de las demás medidas consideradas en el cronograma aprobado.¹⁴²

Si en el plazo establecido, el responsable no efectúa la constitución de la garantía, la autoridad administrativa queda facultada a la imposición de multas coercitivas y sucesivas hasta por un tope de 600 UIT.

a) Acciones de Supervisión y Fiscalización realizadas por las autoridades regionales competentes

Al solicitarse información a las autoridades regionales competentes de los 21 gobiernos regionales¹⁴³ en los cuales hay presencia de PAM de acuerdo al inventario actualizado a marzo de 2015, sobre las acciones de fiscalización respecto al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los Planes de Cierre de PAM de la pequeña minería y minería artesanal; de las 13 autoridades regionales competentes que reportaron información a la Defensoría del Pueblo, seis informaron que, al no haber ningún Plan de Cierre de PAM, no habían realizado acciones de supervisión y fiscalización.¹⁴⁴

¹⁴¹ Artículo 50° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹⁴² Artículo 48° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹⁴³ Véase el Oficio Múltiple N° 0012-2015-DP/AMASPP de fecha 07 de mayo de 2015, remitido a las 21 autoridades regionales competentes de aquellas regiones en las que hay presencia de PAM, según el inventario actualizado a marzo de 2015.

¹⁴⁴ Véanse los Oficios N°: 538-2015-GR-CAJ/DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Cajamarca el 28 de mayo de 2015; 429-2015-GRP-GGR-GRDE/DREMH, remitido por la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Pasco el 21 de mayo de 2015; 437-2015/GR.MOQ, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Moquegua el 25 de mayo de 2015; 196-2015-GR CUSCO/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Cusco el 28 de mayo de 2015; 445-2015-GRL-GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Lima el 04 de junio de 2015; y el 490-2015/GOB.REG.HVCA/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Huancavelica el 18 de junio de 2015.

Las siete restantes no precisaron información al respecto.¹⁴⁵ Pese a ello, se conoce que éstas tampoco han aprobado planes de cierre en sus jurisdicciones.

Como consecuencia de ello, las autoridades regionales competentes tampoco tienen registro respecto a sanción alguna que se haya impuesto en lo relacionado al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los planes de cierre de PAM.

b) Acciones de Supervisión y Fiscalización realizadas por el Osinergmin respecto al cumplimiento de las obligaciones contenidas en los Planes de Cierre de PAM

El Osinergmin reportó¹⁴⁶ a la Defensoría del Pueblo, que como consecuencia del proceso de transferencia de funciones efectuado en atención a lo previsto en el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, remitió todo el acervo documentario referido a la supervisión y fiscalización ambiental de las actividades mineras al Oefa. De esta manera, dicha entidad informó que no cuenta con información alguna sobre el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los Planes de Cierre de PAM, durante el periodo en el que ejerció dichas competencias.

c) Sobre las Acciones de Supervisión y Fiscalización realizadas por el Oefa

Por su parte, el Oefa¹⁴⁷ reportó que, en el marco de sus competencias, ha realizado acciones de supervisión con respecto al cumplimiento de obligaciones contenidas **en 33 de los 36 planes de cierre de PAM** aprobados por la DGAAM (ver Cuadro N° 8: *Coincidencias de los PAM consignados en los Planes de Cierre de PAM aprobados por la DGAAM, con los PAM que se encuentran en el cuadro actualizado de PAM*).

¹⁴⁵ Véanse los Oficios N°: 372-2015/GRP-420030-DR, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno regional de Piura el 20 de mayo de 2015; 427-2015-GR-HUÁNUCO/DREMH, remitido por la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Huánuco el 20 de mayo de 2015; 164-2015-G.R.AMAZONAS/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Amazonas el 08 de junio de 2015; 366-2015-DRSEMT/GOB.REG.TACNA, remitido por el Gobierno Regional de Tacna el 10 de junio de 2015; 461-2015.G.R.A./GRDE/DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Apurímac el 16 de junio de 2015; 155-2015-G.R.LAMB/GEEM, remitido por la Gerencia Ejecutiva de Energía y Minas del Gobierno Regional de Lambayeque el 17 de junio de 2015; y el 721-2015-GRJ/GRDE/DREM/DR, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Junín el 18 de junio de 2015.

¹⁴⁶ Oficio N° 474-2015-OS-GFM remitido a la Defensoría del Pueblo con fecha 04 de junio de 2015.

¹⁴⁷ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 086-2015-OEFA/SG, con fecha 12 de marzo de 2015.

Los tres Planes de Cierre de PAM que no han sido supervisados por el Oefa son los que han sido aprobados mediante Resoluciones Directorales N° 437-2006-MEM/AAM de fecha 06 de octubre de 2006 (Compañía Minera Colquirrumi S.A.- Unidad minera Sinchao); N° 188-2010-MEM/AAM de fecha 26 de mayo de 2010 (Compañía Minera Afrodita S.A.C.- Unidad minera Afrodita); y N° 588-2014-MEM/DGAAM de fecha 01 de diciembre de 2014 (Compañía Minera Bateas S.A.C.- Unidad minera San Cristóbal).

Si bien la DGAAM remitió¹⁴⁸ a la Defensoría del Pueblo documentación mediante la cual puso en conocimiento del Oefa 31 de las 36 Resoluciones Directorales de aprobación de Planes de Cierre de PAM, no se tiene conocimiento del documento que sustente que la DGAAM haya remitido al mencionado Organismo la Resolución Directoral N° 437-2006-MEM/AAM, que aprobó uno de los planes de cierre de PAM no supervisados por el Oefa.

En este punto, la Defensoría del Pueblo sostiene la necesidad de que la DGAAM, en forma oportuna, ponga en conocimiento del Oefa todas las Resoluciones Directorales mediante los cuales ha aprobado Planes de Cierre de PAM, a fin de que este organismo realice las acciones de supervisión y fiscalización de su competencia.

Por otro lado, el Oefa no ha reportado haber dispuesto la adopción de medidas complementarias o inmediatas en el marco de las supervisiones efectuadas con relación al cumplimiento de los 33 planes de cierre de PAM supervisados, como brindar un tratamiento especial a algún PAM cuando su nivel de riesgo lo amerita.

En ese sentido, resulta necesario además que el mencionado Organismo cuente con la información generada por la DGM, respecto al nivel de riesgo de cada PAM, a fin de disponer dichas medidas cuando se trate de pasivos calificados de muy alto riesgo y de alto riesgo, para cuyo efecto se deben realizar acciones de coordinación entre ambas entidades.

Por ello, resulta indispensable que se elabore un protocolo de intervención conjunta entre la DGAAM, la DGM y el Oefa, a fin de que se lleven a cabo no sólo acciones de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los Planes de Cierre de PAM, sino también, con el objeto de que se lleve a cabo una adecuada gestión y manejo de PAM, conducentes a la mitigación de sus impactos negativos.

¹⁴⁸ Información remitida a la Defensoría del Pueblo, vía correo electrónico, el 04 de junio de 2015.

Análisis de los plazos establecidos en las Resoluciones Directorales que aprueban PAM, expedidas por la DGAAM

En la presente investigación, se analizaron las Resoluciones Directorales mediante las cuales la DGAAM aprobó los Planes de Cierre de PAM (ver Cuadro N° 13: *Plazos de ejecución de los Planes de Cierre de PAM*), con el objeto de conocer los plazos previstos en cada uno de ellos para su respectiva ejecución y, de esta manera, determinar si correspondía llevarse a cabo la auditoría integral al término de dichos plazos, tal como lo prevé el artículo 7º de la Ley de PAM.

En el siguiente cuadro, se encuentra la lista de 36 Planes de Cierre de PAM aprobada por la DGAAM, de acuerdo al orden cronológico en que fueron aprobados, desde el más antiguo al más reciente, indicando los plazos establecidos para la ejecución de las medidas de cierre y de post cierre, así como las fechas de término de dichos plazos:

Cuadro N° 13
Plazos de ejecución de los Planes de Cierre de PAM

Nº	Nº de Resolución Directoral	Fecha de emisión	Plazo de ejecución de medidas de cierre	Plazo de ejecución del post cierre	Fecha de término de las medidas de cierre	Fecha de término de las medidas de post cierre
1	437-2006-MEM/AAM	06/10/2006	6 meses	5 años	06/04/2007	06/04/2012
2	214-2007-MEM/AAM	21/06/2007	5 meses	No precisa(**)	21/11/2007	----- (*)
3	292-2008-MEM/AAM	01/12/2008	4 meses	5 años	01/04/2009	01/04/2014
4	295-2008-MEM/AAM	01/12/2008	2 años	5 años	01/12/2010	01/12/2015
5	294-2008-MEM/AAM	02/12/2008	13 semanas	5 años	02/03/2009	02/03/2014
6	296-2008-MEM/AAM	02/12/2008	22 meses	5 años	02/10/2010	02/10/2015
7	299-2008-MEM/AAM	04/12/2008	2 años	5 años	04/12/2010	04/12/2015
8	304-2008-MEM/AAM	05/12/2008	2 años	5 años	05/12/2010	05/12/2015
9	308-2008-MEM/AAM	12/12/2008	2 años	5 años	12/12/2010	12/12/2015

*¡Un llamado a la remediación!
Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos*

10	322-2008-MEM/ AAM	31/12/2008	6 meses	5 años	31/06/2009	31/06/2014
11	001-2009-MEM/ AAM	06/01/2009	1 año	5 años	06/01/2010	06/01/2015
12	011-2009-MEM/ AAM	27/01/2009	3 años	5 años	27/01/2012	27/01/2017
13	021-2009-MEM/ AAM	04/02/2009	6 meses	5 años	04/08/2009	04/08/2014
14	045-2009-MEM/ AAM	24/02/2009	No precisa	5 años	-----(*)	----- (*)
15	086-2009-MEM/ AAM	14/04/2009	18 meses	5 años	14/10/2010	14/10/2015
16	087-2009-MEM/ AAM	14/04/2009	2 años	5 años	14/04/2011	14/04/2016
17	119-2009-MEM/ AAM	14/05/2009	5 meses	5 años	14/10/2009	14/10/2014
18	127-2009-MEM/ AAM	21/05/2009	3 meses	5 años	21/08/2009	21/08/2014
19	129-2009-MEM/ AAM	21/05/2009	3 años	5 años	21/05/2012	21/05/2017
20	132-2009-MEM/ AAM	21/05/2009	3 meses	5 años	21/08/2009	21/08/2014
21	139-2009-MEM/ AAM	27/05/2009	3 años	5 años	21/05/2012	21/05/2017
22	150-2009-MEM/ AAM	05/06/2009	3 años	5 años	05/06/2012	05/06/2017
23	154-2009-MEM/ AAM	10/06/2009	1 año	No precisa(**)	10/06/2010	----- (*)
24	159-2009-MEM/ AAM	16/06/2009	2 años	5 años	16/06/2011	16/06/2016
25	254-2009-MEM/ AAM	19/08/2009	3 meses	5 años	19/11/2009	19/11/2014
26	274-2009-MEM/ AAM	08/09/2009	14 meses	5 años	08/11/2010	08/11/2015
27	304-2009-MEM/ AAM	02/10/2009	2 años	5 años	02/10/2011	02/10/2016
28	346-2009-MEM/ AAM	29/10/2009	1 año	5 años	29/10/2010	29/10/2015
29	172-2010-MEM/ AAM	19/05/2010	3 meses	No precisa(**)	19/08/2010	----- (*)
30	188-2010-MEM/ AAM	26/05/2010	6.2 meses	5 años	02/12/2010	02/12/2015
31	011-2011-MEM/ AAM	07/01/2011	3 años	5 años	07/01/2014	07/01/2019
32	145-2011-MEM/ AAM	12/05/2011	7 meses	5 años	12/12/2011	12/12/2016

33	054-2012-MEM/ AAM	24/02/2012	7 meses	5 años	24/09/2012	24/09/2017
34	157-2012-MEM/ AAM	16/05/2012	7 meses	No precisa(**)	16/12/2012	----- (*)
35	253-2012-MEM/ AAM	07/08/2012	12 meses	5 años	07/08/2013	07/08/2018
36	588-2014-MEM/ DGAAM	01/12/2014	3 años	5 años	01/12/2017	01/12//2022

Cabe señalar que los plazos de ejecución y las fechas de término de los mismos han sido obtenidos de las resoluciones directorales que aprueban los planes de cierre de PAM, remitidos por el Minem.

(*)No se consigna la fecha de término de la ejecución de las medidas de cierre y/o post cierre porque en la Resolución que aprueba el Plan de Cierre de PAM no se ha indicado el plazo del (los) mismo(s).

(**)En la Resolución Directoral no se ha consignado el plazo del post cierre. Sin embargo, se debe precisar que el artículo 45° del Reglamento de PAM, establece que la etapa de post cierre debe llevarse a cabo en un plazo no menor a cinco años.

Fuente: Minem¹⁴⁹

Elaboración propia

Sobre el particular, cabe precisar que cada resolución de aprobación de planes de cierre de PAM establece un plazo específico para su ejecución, el mismo que no puede exceder de tres años. El mencionado plazo máximo no implica que, en todos los casos, se cuente con el plazo de tres años. Del mismo modo, resulta necesario indicar que el plazo adicional de dos años que puede ser concedido por la DGAAM es otorgado de manera excepcional y siempre que así lo apruebe dicha Dirección.

De la información contenida en el Cuadro N° 13: *Plazos de ejecución de los Planes de Cierre de PAM*, se observa que los plazos establecidos para la ejecución de las medidas de cierre, enumerados del uno al 35, excepto el número 14 (cuyo plazo de ejecución de las medidas cierre no se precisa en la Resolución Directoral que lo aprueba), ya han vencido. Entretanto, el plazo determinado para la ejecución de las medidas de cierre del Plan de Cierre N° 36, culminará en diciembre de 2017.

De esta manera, a la fecha de cierre de este informe, el plazo de ejecución de las medidas de cierre de al menos 34 de los 36 Planes de Cierre de PAM, ya han culminado. De otro lado, tratándose de las medidas de post cierre, el plazo se ha vencido en 10 planes de cierre aprobados.

¹⁴⁹ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 669-2015-MEM/DGAAM/DGAM, con fecha 04 de marzo de 2015; y actualizada mediante correo electrónico remitido el 02 de junio de 2015.

Cuadro N° 14
Plazos de ejecución vencidos al 30 de Junio de 2015¹⁵⁰

Total de Planes de Cierre de PAM aprobados	Medidas de cierre con plazo vencido	Medidas de post cierre con plazo vencido
36	34	10

Elaboración propia

Sobre las auditorías integrales realizadas, la expedición de las Resoluciones de Aprobación de Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Ejecutado y de las Constancias de Cumplimiento, así como la emisión de Certificados de Cierre Final

De acuerdo al Cuadro N° 14: *Plazos de ejecución vencidos al 30 de junio de 2015*, existen 34 Planes de Cierre de PAM cuyos plazos de ejecución de las medidas de cierre han vencido o culminado. En dichos casos, y en tanto se hayan cumplido con todas las obligaciones previstas, las medidas de cierre debieron ser objeto de una auditoría integral de parte de las autoridades regionales competentes en coordinación con la DGM, para expedirse las correspondientes “Resoluciones de Aprobación de Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Ejecutado”, cuando corresponda, tal como lo prevé el artículo 7° de la Ley de PAM.

¹⁵⁰ De acuerdo a las resoluciones directorales que aprueban los planes de cierre de PAM remitidas por el Minem, a través del Oficio N° 669-2015-MEM/DGAAM/DGAM, con fecha 04 de marzo de 2015; y actualizada mediante correo electrónico remitido el 02 de junio de 2015.

Al solicitarse información a los 21 gobiernos regionales en los que se registran PAM¹⁵¹, sobre las auditorías integrales efectuadas para verificar el cumplimiento de las medidas de cierre establecidas en los Planes de Cierre de PAM, de las 13 autoridades regionales competentes que reportaron información a la Defensoría del Pueblo, seis informaron que como no habían aprobado ningún Plan de Cierre de PAM, no habían realizado auditoría integral alguna.¹⁵² Las otras siete no precisaron información al respecto.¹⁵³

Por su parte, la DGM informó¹⁵⁴ que de acuerdo a lo previsto en el artículo 47º del Reglamento de PAM, modificado por Decreto Supremo N° 003-2009-EM, las auditorías integrales a las que hace referencia la Ley de PAM, son de competencia del Oefa y de las autoridades regionales competentes. Añade que, hasta antes de la fecha de la modificación del Reglamento, no habían efectuado auditoría integral alguna, porque a dicha fecha aún no habían culminado los plazos de cierre de ningún Plan de Cierre de PAM.

Por su parte, el Oefa informó lo siguiente:

(...) el OEFA fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones de remediación establecidas en el Plan de Cierre de PAM, desde su aprobación y, luego de culminadas las actividades de cierre, post

¹⁵¹ Véase el Oficio Múltiple N° 0012-2015-DP/AMASPPI de fecha 07 de mayo de 2015, remitido a las 21 autoridades regionales competentes de aquellas regiones en las que hay presencia de PAM, según el inventario actualizado a marzo de 2015.

¹⁵² Véanse los Oficios N°: 538-2015-GR-CAJ/DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Cajamarca el 28 de mayo de 2015; 429-2015-GRP-GGR-GRDE/DREMH, remitido por la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Pasco el 21 de mayo de 2015; 437-2015/GR.MOQ, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Moquegua el 25 de mayo de 2015; 196-2015-GR CUSCO/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Cusco el 28 de mayo de 2015; 445-2015-GRL-GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Lima el 04 de junio de 2015; y el 490-2015/GOB.REG.HVCA/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Huancavelica el 18 de junio de 2015.

¹⁵³ Véanse los Oficios N°: 372-2015/GRP-420030-DR, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno regional de Piura el 20 de mayo de 2015; 427-2015-GR-HUÁNUCO/DREMH, remitido por la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Huánuco el 20 de mayo de 2015; 164-2015-G.R.AMAZONAS/GRDE-DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Amazonas el 08 de junio de 2015; 366-2015-DRSEMT/GOB.REG.TACNA, remitido por el Gobierno Regional de Tacna el 10 de junio de 2015; 461-2015.G.R.A./GRDE/DREM, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Apurímac el 16 de junio de 2015; 155-2015-G.R.LAMB/GEEM, remitido por la Gerencia Ejecutiva de Energía y Minas del Gobierno Regional de Lambayeque el 17 de junio de 2015; y el 721-2015-GRJ/GRDE/DREM/DR, remitido por la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Junín el 18 de junio de 2015.

¹⁵⁴ Información remitida a la Defensoría del Pueblo, vía correo electrónico, con fecha 11 de junio de 2015.

cierre y monitoreo en la remediación de los PAM, contenidas en dicho instrumento, previa solicitud del interesado, emite la Constancia de Cumplimiento de Terminación de Actividades, según lo regulado en el Reglamento Especial de Supervisión Directa para la Terminación de Actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2013-OEFA-CD. A la fecha, no se ha emitido las Constancias de Cumplimiento, toda vez que los remediadores deben demostrar el cumplimiento total de sus obligaciones y de la estabilidad geoquímica de los pasivos remediados.¹⁵⁵

De acuerdo a ello, se tiene que el Oefa fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones de remediación establecidas en el Plan de Cierre de PAM, desde su aprobación y, luego de culminadas las actividades de cierre, post cierre (que incluye el monitoreo) y, previa solicitud del interesado, emite la Constancia de Cumplimiento de Terminación de Actividades.

Por tanto, se puede colegir que dicho organismo sólo expide «Constancias de Cumplimiento de Terminación de Actividades», luego de ejecutadas las medidas de cierre y post cierre, y “previa solicitud del interesado”. Por consiguiente, hasta la fecha de cierre de este informe, ni la DGM, ni las Direcciones Regionales de Energía y Minas, ni el Oefa han expedido «Resoluciones de Aprobación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Ejecutado».

Al respecto, se destaca lo indicado por el Oefa, entidad que informa que no se ha emitido las Constancias de Cumplimiento, toda vez que los remediadores deben demostrar el cumplimiento total de sus obligaciones y de la estabilidad geoquímica de los pasivos remediados. Se debe entender, por tanto, que ningún remediador ha demostrado el cumplimiento total de sus obligaciones.

Por su parte, la DGAAM informó que, hasta la fecha, no ha expedido Certificados de Cierre Final, con la indicación de que dicha Dirección no tiene la función de hacer el seguimiento de las actividades de cierre.¹⁵⁶

En consecuencia, hasta la fecha de cierre del presente informe, no se ha expedido ninguna Resolución de Aprobación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Ejecutado, Constancia de Cumplimiento de Terminación de Actividades, ni Certificados de Cierre Final.

¹⁵⁵ Véase el Informe N° 058-2015-OEFA/DS-MIN, remitido a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 950-2015-OEFA/DS, con fecha 08 de junio de 2015.

¹⁵⁶ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 669-2015-MEM/DGAAM/DGAM, con fecha 04 de marzo de 2015.

Sobre la actuación de la DGM respecto a la elaboración y aprobación de la lista de impedidos de efectuar petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente

De acuerdo a lo indicado en el punto 2.2.2.4 referido a la aprobación del Plan de Cierre de PAM, transcurridos seis años de la vigencia de la aprobación de los respectivos planes de cierre, los responsables de su remediación que no cuenten con la resolución de aprobación de su ejecución, quedan impedidos de solicitar nuevos petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente; siendo incluidos en una lista de impedidos de efectuar petitorios mineros, que será aprobada por la DGM, quien comunicará al Ingemmet para su cumplimiento.

Al respecto, la DGM informó lo siguiente:

(...) Al respecto, cabe advertir que de acuerdo a lo señalado en las normas en referencia, la Dirección General de Minería aún no ha elaborado la lista de impedidos de solicitar nuevos petitorios y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente, debido a que ningún plan de cierre de PAMs cuenta con la resolución de aprobación de su ejecución (certificado de cumplimiento). En ese sentido, considerando el plazo (1 año) para presentar el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros, contados a partir de la vigencia del Reglamento de PAMs, y los 3 años para su ejecución, señalado en el artículo 7° de la Ley N° 28271, así como los 6 años que hace referencia la tercera disposición complementaria y final de la misma norma, se tiene que esta Dirección aún no se encuentra en la obligación de elaborar la lista de impedidos de solicitar nuevos petitorios y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente.¹⁵⁷

Sin embargo, la Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley de PAM dispone lo siguiente:

Tercera.- Impedimentos para solicitar nuevos petitorios mineros

Transcurridos seis (6) años de la vigencia de la aprobación de los respectivos Planes de Cierre de Pasivos Ambientales, los responsables de su remediación que no cuenten con la resolución de aprobación de su ejecución, a que se refiere el artículo 7° de la Ley N° 28271, Ley que Regula los Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, quedan impedidos de solicitar nuevos petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente.

¹⁵⁷ Véase el Informe N° 061-2015-MEM-DGM/DTM/PAM, remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015.

Como se puede apreciar, la Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley de PAM, prevé un plazo de seis años transcurridos desde la vigencia de la aprobación de los respectivos Planes de Cierre de PAM —y no desde los plazos máximos para su ejecución— para que los responsables de la remediación que no cuenten con “Resolución de Aprobación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Ejecutado”, queden impedidos de solicitar nuevos petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente.

Ahora bien, de la información contenida en el Cuadro N° 13: *Plazos de ejecución de los Planes de Cierre de PAM*, se observa que, hasta julio de 2015, ya han transcurrido más de seis años de la vigencia de la aprobación de cinco Planes de Cierre de PAM, sin que los responsables cuenten con “Resolución de Aprobación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Ejecutado” (véase los números 1, 2, 3, 5 y 10 de dicho cuadro).

Por consiguiente, hasta la fecha de cierre del presente informe, la DGM ya debería haber elaborado y aprobado una lista de impedidos de solicitar petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente. Sin embargo, según lo manifestado por dicha Dirección, hasta la fecha esta no se ha elaborado.

Por este motivo, se requiere fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional entre la DGM, el Oefa y la DGAAM, a fin de que aquellos remediadores que no han cumplido con las obligaciones a su cargo queden impedidos de solicitar nuevos petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente.

2.2.2.6 Sexta Etapa: Sanción

La potestad sancionadora se encuentra a cargo del Oefa y las autoridades regionales competentes. Del mismo modo, la normativa aplicable a los PAM ha dispuesto que la DGM mantenga la potestad sancionadora sobre ciertos aspectos.¹⁵⁸ Sobre este punto, corresponde precisar que la modificatoria al Reglamento de PAM, aprobada por Decreto Supremo N° 003-2009-EM, fue emitida con posterioridad a la creación del Oefa¹⁵⁹, por lo que sus disposiciones contemplaron sus competencias.

¹⁵⁸ Artículo 51° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹⁵⁹ El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental se creó a través de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1013, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 14 de mayo de 2008.

De ahí que el numeral 4.1 del artículo 4° del Reglamento de PAM, también modificado por el citado Decreto Supremo, precise que la DGM aplicará las sanciones establecidas en los numerales 52.1, 52.2, 52.7 y 52.8; y el Oefa impondrá las sanciones establecidas en los numerales 52.3, 52.4, 52.5, 52.6 y 52.9 del artículo 52° del mencionado texto reglamentario.

Cabe señalar que estas infracciones eran aplicables a todos los estratos mineros (minería artesanal, pequeños productores mineros, mediana y gran minería). Sin embargo, a través de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1101, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 29 de febrero de 2012, se derogan para el caso de los pequeños productores mineros o productores mineros artesanales las sanciones establecidas en este dispositivo legal.

Las sanciones establecidas en el artículo 52° del Reglamento de PAM son las siguientes:

Cuadro N° 15
Cuadro de Sanciones establecidas en el Reglamento de PAM

Base normativa	Infracción	Sanción pecuniaria	Competencia
Numeral 52.1, art. 52°	No declarar PAM que se encuentren dentro del área de su concesión, en el plazo de 60 días calendario de publicado el Inventario Inicial de PAM. (*)	Hasta 100 UIT	DGM
Numeral 52.2, art. 52°	No cumplir con presentar Plan de Cierre de PAM, en el plazo máximo de un año de publicado el Reglamento de PAM. (*)(**)	Hasta 250 UIT	DGM
Numeral 52.3, art. 52°	Incumplir el cronograma del instrumento de remediación aprobado o la ejecución de las medidas dispuestas por la autoridad según el artículo 41° del Reglamento de PAM. (**)	Hasta 75 UIT	Oefa
Numeral 52.4, art. 52°	Incumplir con la adopción inmediata de medidas de mitigación o remediación ambiental y/o la ejecución de las medidas complementarias dispuestas según el artículo 35° del Reglamento de PAM.	Hasta 75 UIT	Oefa
Numeral 52.5, art. 52°	No cumplir con el mantenimiento y monitoreo al que hace referencia el artículo 43° del Reglamento de PAM.	Hasta 20 UIT	Oefa
Numeral 52.6, art. 52°	No cumplir con presentar los informes semestrales sobre los avances de las labores de remediación señaladas en el Plan de Cierre de PAM.	Hasta 5 UIT	Oefa

Numeral 52.7, art. 52º	Cuando el generador del PAM no logre la aprobación del Plan de Cierre de PAM presentado, por causas que le resulten imputables. (*)(**)	Hasta 250 UIT	DGM
Numeral 52.8, art. 52º	En caso el interesado en el reaprovechamiento de un PAM no presente el instrumento de gestión ambiental o la respectiva modificatoria, dentro del plazo máximo de un año de presentada su solicitud.	Hasta 10 UIT	DGM
Numeral 52.9, art. 52º	En caso el interesado en el reaprovechamiento incumpla con la obligación de informar semestralmente, al Órgano Fiscalizador, sobre los avances en el reaprovechamiento.	Hasta 5 UIT	Oefa
(*)La aplicación de la multa no exime el cumplimiento de la obligación.			
(**)En caso sea el generador quien incurra en las infracciones, se podrá declarar adicionalmente: i) la suspensión de los permisos de operación o exploración otorgados, según corresponda; y/o ii) la denegatoria del otorgamiento de concesión de beneficio, en cualquier operación minera del titular dentro del territorio nacional.			
En el caso de los remediadores voluntarios, las multas máximas a ser impuestas respecto de las correspondientes infracciones, serán de hasta el 20% de lo que se indica. El pago de la multa no exime a los remediadores del cumplimiento de las obligaciones que dieron lugar a la infracción.			

Elaboración propia

El Oefa, dentro de su Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, establece infracciones relativas a PAM, de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro N° 16
Cuadro de Tipificación de infracciones de Oefa

Infracción	Base normativa	Sanción pecuniaria	Clasificación de la sanción
5.1 No contar con las autorizaciones o servidumbres necesarias para la ejecución del Plan de Cierre de PAM.	Art. 32º del Reglamento de PAM.	Hasta 1,100 UIT	Grave
5.2 En el caso de terceros concesionarios, no cumplir con la obligación de permitir que, dentro de su concesión, se ejecuten las medidas necesarias para la remediación de las áreas con PAM, salvo que asuma la responsabilidad de cierre de las mismas.	Art. 32º del Reglamento de PAM.	Hasta 3,300 UIT	Grave

5.3 Incumplir con la presentación y ejecución del Plan de Cierre de PAM, incluidas las medidas de post cierre señaladas en dicho plan.	Arts. 14º, 28º, 31º, 43º y 45º del Reglamento de PAM.	Hasta 10,000 UIT	Muy grave
5.4 En el caso de los generadores de PAM, no proceder a la remediación a través de las modalidades establecidas.	Arts. 12º y 28º del Reglamento de PAM.	Hasta 10,000 UIT	Muy grave
5.5 Incumplir con la adopción inmediata de alguna de las medidas incorporadas en el Plan de Cierre o de las medidas complementarias especiales de remediación que considere necesarias la autoridad competente.	Art. 35º del Reglamento de PAM.	Hasta 10,000 UIT	Muy grave
5.6 Modificar el Plan de Cierre de PAM sin la aprobación correspondiente, y sin la existencia de circunstancias sobrevinientes de carácter excepcional que afecten de manera sustantiva las condiciones bajo las cuales fue aprobado dicho Plan.	Art. 39º del Reglamento de PAM.	Hasta 1,100 UIT	Grave
5.7 No establecer ni ejecutar las medidas que resulten necesarias en el Plan de Cierre de PAM, en caso de efectuar el traslado de materiales hacia otro lugar.	Art. 42º del Reglamento de PAM.	Hasta 3,300 UIT	Grave
5.8 No cumplir con la presentación ante el Oefa del informe semestral de avance de las labores de remediación señaladas en el plan de cierre aprobado y con información detallada respecto de la ejecución de las medidas comprometidas para el semestre inmediato siguiente, en la forma y plazos previstos.	Art. 44º del Reglamento de PAM.	Hasta 20 UIT	Leve
5.9 No presentar los informes semestrales luego del cese de operaciones hasta la obtención del Certificado de Cierre Final.	Art. 44º del Reglamento de PAM.	Hasta 20 UIT	Leve

Fuente: Oefa

Sobre la potestad sancionadora de la DGM respecto del incumplimiento de presentar Plan de Cierre de PAM

De la revisión de ambos cuadros, se observa que la infracción establecida en el numeral 52.2 del artículo 52º del Reglamento de PAM: *No cumplir con presentar Plan de Cierre de PAM, en el plazo máximo de un año de publicado el*

Reglamento de PAM a cargo de la DGM coincide con la infracción establecida en el numeral 5.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales del Oefa: Incumplir con la presentación y ejecución del Plan de Cierre de PAM, incluidas las medidas de post cierre señaladas en dicho plan.

Asimismo, ambas infracciones podrían subsumirse a la conducta descrita en la infracción contemplada en el numeral 5.4 del mismo Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales del Oefa: *En el caso de los generadores de PAM, no proceder a la remediación a través de las modalidades establecidas.*

Respecto a la coincidencia de las infracciones señaladas en el párrafo precedente, el Oefa manifestó, en un primer momento¹⁶⁰, que se estaban llevando a cabo reuniones con la DGM a fin de llegar a un acuerdo sobre la potestad sancionadora de ambas entidades.

Posteriormente, mediante Oficio N° 950-2015-OEFA/DS, remitido a la Defensoría del Pueblo el 08 de junio de 2015, manifestó lo siguiente:

(...) 2. La actuación del Estado frente a los PAM se desarrolla en dos momentos claramente diferenciados: (i) como control previo a cargo del Ministerio de Energía y Minas (en adelante MINEM) y (ii) como control posterior a cargo del OEFA.

(...) 5. En ese sentido, la autoridad competente para sancionar el incumplimiento del responsable de los pasivos ambientales de presentar un plan de cierre de PAM es el MINEM, a través de la DGM, lo cual se encuentra vinculado al control previo de la gestión de los PAM.

6. Cabe enfatizar que la función de supervisión y fiscalización ambiental del OEFA se ejerce luego que se haya aprobado el instrumento de remediación de pasivos (Plan de Cierre de PAM o Plan de Cierre de Minas). Esto quiere decir, que aun cuando los PAM estén identificados y se haya determinado el responsable, el OEFA no podrá supervisar los PAM, en tanto no se han precisado las obligaciones referidas a las medidas de remediación y los plazos para su ejecución en el respectivo Plan de Cierre de PAM.

(...) 9. Finalmente, es preciso mencionar que la infracción señalada en el numeral 5.3 del ítem 5 del Cuadro de Infracciones

¹⁶⁰ Reunión de Trabajo Interinstitucional "Acciones del Estado en la gestión de los pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos. Avances y tareas pendientes", llevada a cabo el 28 de mayo de 2015 en la Defensoría del Pueblo.

y Sanciones: *“Incumplir con la presentación y ejecución del Plan de Cierre de pasivos ambientales, incluidas las medidas de post cierre señaladas en dicho plan”*, está relacionada en parte, al incumplimiento del remediador de no entregar (presentar) el Plan de Cierre de PAM aprobado por el MINEM, ante el requerimiento del OEFA, infracción que no se ha identificado en las supervisiones efectuadas hasta la fecha a los remediadores de PAM.¹⁶¹

Por su parte, la DGM remitió un cuadro de sanciones impuestas consignando, entre otros, el siguiente detalle¹⁶²:

Cuadro N° 17
Procedimientos administrativos sancionadores instaurados por la DGM

Expediente	Resolución o Auto Directoral	Sanción
I-15412-2008	Resolución N° 140-2010-MEM/DGM, Informe N° 027-2010-MEM-DGM/DTM/PAM	Por no presentar plan de cierre de PAM de la concesión de beneficio “Concentradora Canchaque”
I-8773-2008	Resolución N° 016-2011-MEM-DGM, Informe N° 002-2011-MEM-DGM/DTM/PAM	Por no declarar ni presentar plan de cierre de PAM “Relavera Ticapampa”
1844876	Resolución N° 0133-2012/MEM-DGM, Informe N° 078-2012-MEM/DGM/DTM/PAM	Por no declarar ni presentar el plan de cierre de PAM de las concesiones “Chavinsa N° 3”, “Mis Tres Amigos” y “La Esperanza”.
I-14573-2008	Informe N° 01-2008-MEM-DGM-DTM/PAM	Se solicitó acreditar presentar el plan de cierre de PAM
I-21189-2008	R.D. N° 107-2010-MEM-DGM, Informe N° 023-2010-MEM-DGM-DTM/PAM	Por no presentar el plan de cierre de PAM
I-9536-2011	Resolución N° 350-2011-MEM-DGM/V, Informe N° 021-2011-MEM-DGM-DTM	Inicio del PAS por no declarar ni presentar plan de cierre de PAM (*)
I-6079-2011	Resolución N° 439-2011-MEM-DGM/V, Informe N° 30-2011-MEM-DGM-DTM/PAM	Inicio del PAS por no declarar ni presentar plan de cierre de PAM(*)
I-9237-2011	Resolución N° 456-2011-MEM-DGM/V, Informe N° 037-2011-MEM-DGM-DTM/PAM	Inicio del PAS por no declarar ni presentar plan de cierre de PAM(*)

¹⁶¹ Véase el Informe N° 058-2015-OEFA/DS-MIN, remitido a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 950-2015-OEFA/DS, con fecha 08 de junio de 2015.

¹⁶² Véase el Informe N° 061-2015-MEM-DGM/DTM/PAM, remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015.

¡Un llamado a la remediación!

Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferos

I-9238-2011	Resolución N° 457-2011-MEM-DGM/V, Informe N° 036-2011-MEM-DGM-DTM/PAM	Inicio del PAS por no declarar ni presentar plan de cierre de PAM(*)
I-5522-2011	Resolución N° 152-2011-MEM-DGM/V, Informe N° 18-2011-MEM-DGM-DTM/PAM	Inicio del PAS por no declarar ni presentar plan de cierre de PAM(*)
2069208	Resolución N° 294-2011-MEM-DGM/V, Informe N° 20-2011-MEM-DGM-DTM/PAM	Inicio del PAS por no declarar ni presentar plan de cierre de PAM(*)
I-11056-2013	Resolución N° 107-2014-MEM-DGM/V, Informe N° 072-2013-DGM-DTM/PAM	Sanción a cargo de Oefa.
I-11052-2013	Resolución N° 240-2014-MEM-DGM/V, Informe N° 144-2014-DGM-DTM/PAM	Sanción a cargo de Oefa.
I-9008-2013	Resolución N° 275-2013-MEM-DGM/V, Informe N° 073-2013-MEM-DGM-DTM/PAM	Inicio del PAS por no declarar pasivos
I-9022-2013		-----
I-9019-2013	Resolución N° 243-2013-MEM-DGM/V, Informe N° 066-2013-MEM-DGM-DTM/PAM	Inicio del PAS por no declarar pasivos (declarado nulo por C.M.)
I-11074-2013	Resolución N° 010-2014-MEM-DGM/V, Informe N° 02-2014-MEM-DGM-DTM/PAM	Inicio del PAS por no declarar pasivos (declarado nulo por C.M.)
I-11059-2013		-----
I-5888-2013	Resolución N° 259-2014-MEM-DGM/V, Informe N° 151-2014-MEM-DGM-DTM/PAM	Sanción a cargo de Oefa.
I-21890-2014	Auto Directoral N° 706-2014-MEM-DGM/DTM, Informe N° 222-2014-MEM-DGM-DTM/PAM	Sanción a cargo de Oefa.
I-21773-2014	Auto Directoral N° 673-2014-MEM-DGM/DTM, Informe N° 207-2014-MEM-DGM-DTM/PAM	Sanción a cargo de Oefa.

Fuente: Minem

De la información remitida por la DGM, se tiene que hasta el mes de abril de 2015, dicha Dirección ha sancionado a dos empresas por no presentar plan de cierre de PAM y a otras dos por no declarar ni presentar plan de cierre de PAM. Es decir, ha sancionado únicamente a cuatro empresas por no presentar el plan de cierre de PAM.

Tiene en trámite seis procedimientos administrativos sancionadores por no declarar PAM ni presentar el plan de cierre de PAM, y uno por no declarar PAM; y ha remitido al Oefa cinco Resoluciones y/o Autos Directorales con sus respectivos informes, a fin de que dicho Organismo actúe de acuerdo a sus atribuciones.

Si se observa las fechas de las Resoluciones que sancionan a las cuatro empresas que no presentaron plan de cierre de PAM, se notará que estas han sido expedidas entre los años 2010 y 2012. Sin embargo, a marzo de 2015, el inventario presenta 224 PAM cuyos responsables han sido identificados, pero que no cuentan con estudios ambientales.

En el supuesto que las cuatro empresas sancionadas por no presentar planes de cierre de PAM, sean las responsables de los 224 PAM que no cuentan con estudios ambientales en el inventario, dicha sanción no las exime de la obligación de presentar su plan de cierre de PAM para llevar a cabo la remediación correspondiente, tal como lo prevé el numeral 52.2 del artículo 52° del Reglamento de PAM.

De ser el caso que las empresas sancionadas no sean las responsables de esos 224 PAM cuyos responsables han sido identificados, pero que no cuentan con estudios ambientales, la DGM tiene la obligación de efectuar las sanciones que correspondan a los responsables, y proceder conforme lo establece el artículo 54° del Reglamento de PAM.

Ahora bien, de la revisión del Cuadro N° 17: *PAS instaurados por la DGM*, se observa que, en algunos casos, dicha Dirección reporta haber identificado a generadores de PAM, con la indicación de que la sanción le corresponde al Oefa.

Por ello, se efectuó el análisis de cada una de las resoluciones correspondientes a los expedientes consignados en el cuadro remitido por la DGM en el cual se indicaba de que la sanción le corresponde al Oefa, detectándose que en uno de ellos se indicó lo siguiente¹⁶³:

V. RECOMENDACIONES

En consecuencia, habiéndose determinado que (...) es la responsable de la remediación de los pasivos ambientales mineros indicados en el Cuadro N° 1 (...), y que a la vez, no

¹⁶³ Resoluciones N°: 0240-2014-MEM-DGM/V de fecha 30 de junio de 2014; 0107-2014-MEM-DGM/V de fecha 05 de marzo de 2014.

cumplió con presentar el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros respectivo (...) la suscrita es de opinión que se remita copia del presente informe al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA para conocimiento y fines de su competencia.¹⁶⁴ (Subrayado añadido)

De esta manera, se evidencia que existe dificultad respecto al cumplimiento de la potestad sancionadora que el Reglamento de PAM le confiere a la DGM, con relación a la sanción de aquellos que incumplieron con la presentación de los planes de cierre de PAM dentro del plazo previsto en la norma.

Por último, la DGM tampoco ha remitido información respecto a las sanciones al interesado en el reaprovechamiento de un PAM, que no haya presentado el instrumento de gestión ambiental o la respectiva modificatoria, dentro del plazo máximo de un año de presentada la solicitud. Sobre ello, debe tomarse en consideración la información reportada por las 13 autoridades regionales competentes hasta la fecha de cierre de este informe, las mismas que comunicaron que sólo se han presentado cinco instrumentos de gestión ambiental para el reaprovechamiento de PAM, en lo que concierne a la pequeña minería y minería artesanal; y según lo informado por la DGAAM, en lo que respecta a la mediana y gran minería, sólo un remediador ha presentado su instrumento de gestión ambiental para el reaprovechamiento.

Sobre la actuación del Oefa en ejercicio de su potestad sancionadora

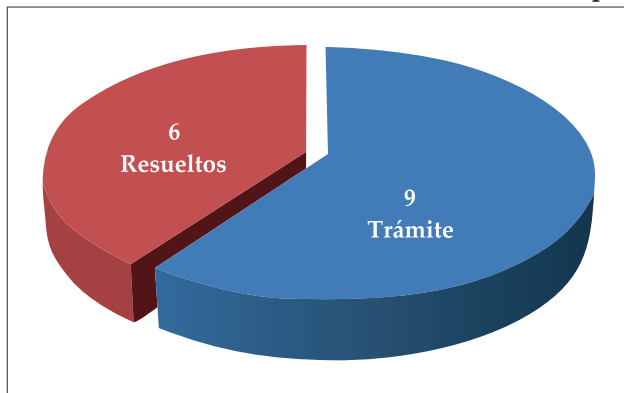
- a) Presunto incumplimiento de las obligaciones contenidas en los planes de cierre

De la información reportada por el Oefa¹⁶⁵, se obtiene que dicha entidad ha resuelto seis procedimientos administrativos sancionadores, donde se ha impuesto una multa por un total de 680.25 unidades impositivas tributarias, y se encuentran en trámite nueve procedimientos administrativos sancionadores, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

¹⁶⁴ Informe N° 144-2014-MEM-DGM-DTM/PAM de fecha 27 de junio de 2014, remitido a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 0320-2015-MEM/DGM, con fecha 06 de abril de 2015.

¹⁶⁵ Información remitida mediante Oficio N° 586-2015-OEFA/DFSAI, recibido el 07 de julio de 2015. Cabe mencionar que, mediante Oficio N° 086-2015-OEFA/SG, recibido con fecha 12 de marzo de 2015, dicha entidad informó contar con siete expedientes vinculados al incumplimiento de las obligaciones contenidas en los Planes de Cierre de PAM.

Gráfico N° 20
Procedimientos Administrativos Sancionadores iniciados por Oefa¹⁶⁶



Elaboración propia

Del análisis de la información remitida, así como de la revisión de las resoluciones obtenidas del portal institucional respecto de los seis procedimientos resueltos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Oefa, se observa lo siguiente:

- Procedimiento 1.- Sanción de Amonestación consentida.
- Procedimiento 2.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental dispuso, entre otras medidas, la reducción del 50% de la sanción impuesta, en aplicación del artículo 19º de la Ley N° 30230 y del artículo 4º de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, fijándose una multa de 106.77 unidades impositivas tributarias.¹⁶⁷
- Procedimiento 3.- La resolución de primera instancia fue revocada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del Oefa y, en consecuencia, se dispuso devolver los actuados.¹⁶⁸ Multa impuesta por 22.31 unidades impositivas tributarias.
- Procedimiento 4.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental confirma la responsabilidad administrativa y declara la nulidad de la sanción

¹⁶⁶ El Oefa precisa que el Expediente N° 2007-055 se encuentra suspendido ante el Poder Judicial por un extremo, y el Expediente N° 098-2009-MA/R se encuentra pendiente de resolver el recurso de apelación ante el Tribunal de Fiscalización Ambiental.

¹⁶⁷ Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA-SEM contenida en el Expediente N° 018-09-MA/E.

¹⁶⁸ Resolución N° 083-2014-OEFA/TFA, contenida en el Expediente N° 007-10-MA/E.

impuesta, fijando un nuevo monto de la multa ascendente a 140.18 unidades impositivas tributarias.¹⁶⁹

- Procedimiento 5.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental declaró infundado el recurso de apelación y se suspendió el pronunciamiento respecto de los demás extremos de la resolución.¹⁷⁰ Multa impuesta por 110 unidades impositivas tributarias.
- Procedimiento 6.- Pendiente de resolver el recurso de apelación.

De acuerdo con el referido detalle de cada expediente, aun cuando el Oefa reporta haber sancionado por un monto ascendente 680.25 unidades impositivas tributarias, dicho monto podría variar en la medida que se resuelva el recurso de apelación que se encuentra pendiente.

¹⁶⁹ Resolución N° 013-2014-OEFA/TFA-SEM contenida en el Expediente N° 230-09-MA/E.

¹⁷⁰ Resolución N° 01027-2011-OEFA/TFA contenida en el Expediente N° 2007-055.

Aplicación de la Ley N° 30230 respecto de infracciones referidas a PAM

Llama la atención a la Defensoría del Pueblo la reducción del 50% de la multa impuesta en uno de los casos expuestos, en aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230. Al respecto, cabe recordar que nuestra institución, en el mes de junio del año 2014, mediante el Oficio N° 0286-2014/DP, recomendó al Congreso de la República no aprobar el artículo 19° de dicha norma, al considerar que una disposición de esta naturaleza no contribuye con el carácter de disuasión inherente a la potestad sancionadora de la administración pública, debilitando los mecanismos de supervisión y fiscalización ambiental.

Dicha situación resulta preocupante, considerando que en el mencionado caso, dentro de las conductas confirmadas se encuentran, por ejemplo, no cumplir con la construcción de estructuras hidráulicas que garanticen la conducción segura de las aguas de escorrentía fuera de todos los depósitos de relaves, así como no cumplir con remediar la zona donde existen restos de una ex planta concentradora. Ambas conductas corresponden al incumplimiento de la ejecución de las medidas de remediación dispuestas por el Plan de Cierre de PAM aprobado, de acuerdo con lo previsto en el numeral 52.3 del artículo 52° del Reglamento de PAM. La Mencionada situación habría facilitado la ocurrencia de un incidente consistente en el derrame de relaves en la orilla y cauce del río Hualgayoc en el año 2009.

Es evidente el daño ya generado por un pasivo ambiental –en muchos casos por décadas– y el riesgo que genera para la salud y el ambiente. Y, sin embargo, en virtud de la Ley N° 30230 esto no es suficiente para imponerle la multa más alta. Por dicha razón, la Defensoría del Pueblo insiste en la necesidad de derogar dicho artículo. El incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en el Plan de Cierre de PAM merece la máxima sanción.

Sin perjuicio de lo expuesto, se debe recordar que existen 34 Planes de Cierre de PAM cuyos plazos de ejecución de las medidas de cierre ya han culminado, y no cuentan con Resolución de Aprobación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Ejecutado.

Asimismo, cabe recordar que han culminado los plazos de ejecución de las medidas de post cierre de 10 planes de cierre de PAM, sin que se haya expedido las respectivas Constancias de Cumplimiento de Terminación de Actividades de parte del Oefa, y los Certificados de Cierre Final de parte de la DGAAM.

En ese sentido, resulta necesario que el Oefa intensifique las funciones de supervisión y fiscalización que le confiere la ley, a fin de verificar el cumplimiento de los plazos de ejecución de cierre y post cierre de los Planes de Cierre de PAM aprobados por la DGAAM, y demás obligaciones ambientales fiscalizables.

b) Presunto incumplimiento de la presentación de los informes semestrales

El Oefa recibe los informes semestrales presentados por los remediadores a cargo de la ejecución del Plan de Cierre de PAM¹⁷¹ y los informes semestrales de quienes ejecuten el reaprovechamiento de PAM¹⁷², en lo que a la mediana y gran minería concierne.

Cabe recordar que la DGAAM ha aprobado 36 Planes de Cierre de PAM entre los años 2006 y 2014. Sin embargo, respecto de 35 planes de cierre se ha generado la obligación de presentar informes semestrales. Con relación al plan de cierre restante, se tiene que este se aprobó mediante Resolución N° 588-2014-MEM/DGAAM de fecha 01 de diciembre de 2014, por cuanto al cierre del presente informe aún no ha transcurrido el periodo para exigirle la remisión del informe semestral.

Sobre este punto, el Oefa ha informado¹⁷³ que, durante los semestres 2013-I al 2014-II, ha recibido informes respecto de 17 Planes de Cierre de PAM, de los cuales únicamente respecto de 11 de ellos se ha cumplido con presentar los informes correspondientes a los cuatro semestres; respecto de cuatro han presentado tres informes, respecto de uno han presentado dos informes; y respecto de otro han presentado sólo un informe. A mayor detalle:

¹⁷¹ Artículo 44° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹⁷² Artículo 63° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹⁷³ Información remitida a la Defensoría del Pueblo a través del Oficio N° 086-2015-OEFA/SG, recibido con fecha 12 de marzo de 2015.

Cuadro N° 18
Presentación de los Informes Semestrales

Nº	Remediadores	Pasivo Ambiental Minero	Informe Semestral 2014-II	Informe Semestral 2014-I	Informe Semestral 2013-II	Informe Semestral 2013-I
1	Compañía Minera Colquirrumi S.A.	Hualgayoc (Área Colquirrumi - Área Sinchao)	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado
2	Activos Mineros S.A.C.	64 pasivos ambientales mineros El Dorado	Presentado	Presentado	Presentado	No presentado
3	Empresa Minera Los Quenuales S.A.	Casapalca 7	Presentado	Presentado	No Presentado	Presentado
4	Empresa Minera Los Quenuales S.A.	Casapalca	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado
5	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Rifle Ruminahui	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado
6	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Huachocolpa	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado
7	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Ayacucho	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado
8	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Bellas Unión 1, Bella Unión 3 y Paucaray	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado
9	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Chaquelle	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado
10	Minera Sillustani S.A.	Regina	Presentado	Presentado	No Presentado	No Presentado
11	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	Lircay	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado
12	Azulcochaming S.A.	Azulcocha	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado

13	Compañía Minera Argentum S.A.	Morococha, Manuelita y Anticona	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado
14	Compañía Minera Austria Duvaz S.A.C.	Austria Duvaz	Presentado	Presentado	No Presentado	Presentado
15	Sociedad Minera El Brocal S.A.	Río San Juan y Delta Upamayo	No Presentado	No Presentado	No Presentado	No Presentado
16	Activos Mineros S.A.C.	Depósito de desmonte Excélsior	No Presentado	No Presentado	No Presentado	Presentado
17	Pan American Silver Huarón S.A.	Huarón	Presentado	Presentado	Presentado	Presentado
18	Corporación Minera San Manuel S.A.	Sayapullo	Presentado	Presentado	Presentado	No Presentado

Fuente: Oefa

Asimismo, reporta haber iniciado un solo procedimiento conteniendo tal infracción¹⁷⁴. Sin embargo, la resolución de primera instancia declaró el archivo, entre otros, de dicho incumplimiento. En consecuencia, dicha institución no ha sancionado en ninguna ocasión el incumplimiento de la obligación de presentar informes semestrales de la ejecución de los instrumentos de remediación de PAM, pese a existir 35 planes de cierre de PAM en los que se ha generado la obligación de presentar informes semestrales.

En lo que concierne a la presentación de informes semestrales de parte de quienes ejecutan el reaprovechamiento, el Oefa informó lo siguiente:¹⁷⁵

(...) de la revisión de los instrumentos de gestión ambiental sobre pasivos ambientales mineros que han sido remitidos al Oefa, se ha verificado que en estos sólo se ha contemplado el cierre de los mismos y no su reaprovechamiento, por lo que se ha oficiado a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, para que en el marco de sus competencias informen sobre los pasivos ambientales mineros que vienen siendo reaprovechados.

¹⁷⁴ *Ibidem.*

¹⁷⁵ Oficio N° 161-2015-OEFA/SG recibido por la Defensoría del Pueblo el 08 de mayo de 2015.

Con relación a ello, si se tiene en consideración que a marzo de 2015, la DGAAM venía evaluando el único proyecto de Reaprovechamiento de Pasivos Ambientales Mineros “Hierro Acari”, resulta evidente que hasta la fecha no existe la obligación de presentar informes semestrales por la remediación de PAM a través del reaprovechamiento.

2.2.2.7 Séptima Etapa: Captación de fuentes de financiamiento para la remediación de PAM asumidos por el Estado

Conforme se expuso en la Etapa de Determinación de Responsables, el Estado también puede asumir la responsabilidad de remediar los PAM. Para tal efecto, requiere contar con recursos suficientes para llevar a cabo dicha labor.

La Ley de PAM dispone que el Fonam es la entidad encargada de captar la cooperación financiera internacional, donaciones, canje de deuda y otros recursos destinados a financiar la remediación de los pasivos ambientales que el Estado asuma.¹⁷⁶ De esta manera, debe efectuar coordinaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de que el Estado negocie acuerdos de canje de deuda por remediación de áreas con PAM.¹⁷⁷

Asimismo, precisa que los PAM a cargo del Estado serán remediados a través de fideicomisos que celebren para dicho fin el Fonam o el Minem a través de la DGM¹⁷⁸; agregando que el Minem y el Fonam podrán acordar con Proinversión, mediante Convenio, la promoción de inversión privada en la remediación de las áreas con pasivos ambientales mineros a cargo del Estado.¹⁷⁹

El Reglamento de PAM también dispone que las multas que emita la DGM en aplicación de la legislación sobre PAM, podrán servir para la remediación de las áreas con PAM que asuma o ejecute el Estado o, previa autorización, ser transferidas por convenio al Fonam para el mismo fin, o servir como contrapartida para la obtención de fondos de cooperación financiera por el Fonam.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Artículo 9° de la Ley de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹⁷⁷ Artículo 27° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹⁷⁸ Artículo 23° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹⁷⁹ Artículo 24° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

¹⁸⁰ Artículo 26° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera.

Por su parte, a través del Decreto Supremo N° 058-2006-EM, se establece que Activos Mineros S.A.C. asuma la conducción de los programas de adecuación y manejo ambiental, planes de cierre y remediación ambiental de Centromin Perú S.A. y de otras empresas de propiedad del Estado.

Asimismo, de conformidad con el artículo 11° del Decreto Legislativo N° 1100, la referida empresa estatal podrá participar en la remediación de PAM asumida por el Estado, pudiendo ejercer el derecho de repetición en caso se lograra identificar al responsable del PAM.

Sobre la actuación del Fonam

De acuerdo a lo informado por el Fonam¹⁸¹, esta entidad ha suscrito convenios para remediar PAM y realizar acciones orientadas al mismo fin, conforme se detalla:

- a) Remediación de cinco depósitos de relaves de El Dorado (Ex Banco Minero) en Hualgayoc, Cajamarca

Con relación a la remediación a cargo del Estado, en el año 2005, dicha entidad y el Minem suscribieron un convenio mediante el cual se constituyó un Fideicomiso para la remediación de cinco depósitos de relaves de “El Dorado” a cargo de la empresa Activos Mineros S.A.C. que luego de un aporte adicional sumó un monto total ascendente a S/. 6’ 909,613 Nuevos Soles.

Posteriormente, en el año 2007, el Minem, Fonam y Activos Mineros S.A.C. suscribieron un Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional con la finalidad de establecer los alcances y mecanismos para ejecutar la remediación ambiental de los mencionados relaves mineros. Actualmente, este proyecto se encuentra en la etapa de mantenimiento y post cierre a cargo de la empresa Activos Mineros S.A.C. y que culminaría en julio de 2015.

- b) Remediación de PAM en los proyectos “La Tahona” y “El Dorado” en Cajamarca

En el año 2006, el Minem y el Fonam suscribieron un convenio mediante el cual se constituyó un nuevo fideicomiso por un monto ascendente a S/. 10’

¹⁸¹ Carta N° 076-2015-FONAM, remitida a la Defensoría del Pueblo el 20 de marzo de 2015.

000,000 Nuevos Soles para la remediación de PAM en la región Cajamarca y otras zonas del país. Posteriormente, mediante una Adenda del referido convenio, se estableció el uso del referido monto para la remediación de un total de 119 PAM, comprendido en los proyectos “La Tahona” (55 PAM) y “El Dorado” (64 PAM), los mismos que **fueron calificados de muy alto riesgo y alto riesgo**, motivo por el cual la remediación se encargó al Estado. Cabe indicar que dicho monto debía ser ejecutado directamente por el Minem.

A mayor detalle, con dichos fondos se han realizado las siguientes acciones de remediación:

- Con relación a los 64 PAM correspondientes a “El Dorado”, el Fonam informó que habiendo concluido con la remediación, se le encargó a Activos Mineros S.A.C. la ejecución de actividades de mantenimiento y post cierre del referido proyecto.
- Con relación a los 55 PAM correspondientes a “La Tahona”, el Fonam informa que las labores de remediación se encuentran paralizadas por incumplimiento del contrato por parte de la contratista y el Minem se encuentra en el proceso administrativo respectivo. Al respecto, la DGM precisó que las obras se encuentran paralizadas desde el 18 de setiembre de 2013 y, actualmente, se encuentra en un proceso de arbitraje¹⁸².

Cuadro N° 19
Remediación a cargo del Estado

Proyecto	N° PAM	Ex Unidad Minera	Estado
El Dorado (Ex Banco Minero) Hualgayoc, Cajamarca	64 PAM	El Dorado	Remediación concluida. Etapa de mantenimiento y post cierre en curso.
		Lola	
		Atahualpa	
		San Agustín	
La Tahona	55 PAM	El Dorado	Remediación paralizada por incumplimiento de contrato de contratista.
		Los Negros	
		Lola	

Fuente: Fonam
Elaboración propia

¹⁸² Información proporcionada en la Reunión de Trabajo Interinstitucional “Acciones del Estado en la gestión de los pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos. Avances y tareas pendientes”, llevada a cabo el 28 de mayo de 2015 en la Defensoría del Pueblo.

c) Otras acciones reportadas por el Fonam

Fonam reportó haber suscrito en el año 2005 un convenio con tres importantes empresas mineras para constituir un fideicomiso por un monto ascendente a S/. 3'000,000 Nuevos Soles para realizar acciones que, pese a no constituir acciones de remediación de PAM, sí se encuentran orientadas a tal fin.

De esta manera, las actividades a ser financiadas con cargo a dichos recursos se encuentran vinculadas al inicio de la remediación de PAM en la provincia de Hualgayoc, departamento de Cajamarca, como el inventario, diagnóstico, priorización, así como la reforestación de áreas cercanas a zonas afectadas por PAM, entre otros.

Así también, reporta haber suscrito en el año 2011 con la Dirección Regional de Salud (Diresa) del Callao y la empresa Perubar S.A. el Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional para la administración directa de fondos para la implementación de un programa social de salud. En virtud de este convenio se destinó un monto ascendente a S/. 505,000.00 Nuevos Soles.

Adicionalmente, Activos Mineros S.A.C. reportó¹⁸³ que, a través de la Resoluciones Ministeriales N° 482-2012-MEM/DM¹⁸⁴ y 094-2013-MEM/DM¹⁸⁵, se le encomendó la remediación de 272 y 203 PAM, respectivamente, calificados de muy alto y alto riesgo, resoluciones que fueron modificadas posteriormente mediante la Resolución Ministerial N° 420-2014-MEM/DM¹⁸⁶, a través de la cual se excluyen 51 PAM encomendados inicialmente, quedando como encargo por remediar un total de 424 PAM.

En síntesis, las acciones reportadas por el Fonam se resumen en el siguiente cuadro:

¹⁸³ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Carta N° 088-2015-AM/GG, con fecha 31 de marzo de 2015.

¹⁸⁴ Publicada en el diario oficial "El Peruano" con fecha 11 de diciembre de 2012.

¹⁸⁵ Publicada en el diario oficial "El Peruano" con fecha 18 de marzo de 2013.

¹⁸⁶ Publicada en el diario oficial "El Peruano" con fecha 25 de setiembre de 2014.

Cuadro N° 20
Convenios para la remediación de PAM

N°	Resolución	Convenio	Zona impactada	Aporte	Acciones realizadas
1	Decreto Supremo N° 042-2004-EM	Fonam-Minem	Cajamarca	S/. 6'909,613	Fonam- Minem- Activos Mineros S.A.C. suscribieron un Convenio con la finalidad de remediar cinco depósitos de relaves de El Dorado. ¹⁸⁶
2	Resolución Ministerial N° 619-2006-MEM/DM	Minem-Fonam	Cajamarca y otras zonas del país	S/. 10'000,000	Mediante Resolución Ministerial N° 129-2010-MEM/DM, se dispone que el Estado asuma la remediación de PAM de la Región Cajamarca: Proyecto La Tahona (55 PAM) ¹⁸⁷ y Proyecto El Dorado (64 PAM). ¹⁸⁸
3	—	Fonam-Empresas privadas (Minera Yanacocha, Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. y Minera Gold Fields S.A.)	Provincia de Hualgayoc-Departamento de Cajamarca	S/. 3'000,000	Identificación de más de 1,250 labores mineras que fueron incluidas en el Inventario de PAM; Proyecto para la reforestación de 120 hectáreas en áreas cercanas a zonas afectadas por PAM en la provincia de Hualgayoc- Cajamarca; Construcción e instalación de la Planta de Tratamiento de aguas ácidas en la quebrada El Sinchao- provincia de Hualgayoc; Estudio "Ingeniería de Detalle para el Cierre Ambiental de Cinco Depósitos de Relaves de El Dorado (ex Banco Minero)".

¹⁸⁷ Plan de Cierre aprobado mediante Resolución Directoral N° 292-2008-MEM/AAM.

¹⁸⁸ Plan de Cierre aprobado a través de la Resolución Directoral N° 157-2012-MEM/AAM.

¹⁸⁹ Plan de Cierre aprobado mediante la Resolución Directoral N° 054-2012-MEM/AAM.

4	—	Fonam-Perubar-Diresa Callao	Callao	S/. 505,000.00	Administración directa de Fondos destinados a optimizar el uso de los recursos humanos, materiales técnicos y financieros para la implementación del programa Social de Salud denominado "Evaluación, control y monitoreo de la salud a la población vulnerable por plomo de la zona de la ciudadela chalaca 2012-2016".
---	---	-----------------------------	--------	----------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Fonam¹⁹⁰
Elaboración propia

Como se puede apreciar, de la información contenida en el cuadro, se tiene que hasta marzo de 2015, se han destinado fondos del Fonam, para la remediación de 124 PAM (cinco depósitos de relaves de El Dorado, 55 PAM del Proyecto la Tahona y 64 PAM del Proyecto El Dorado), correspondientes a fideicomisos por un monto ascendente a S/. 16'909,613 Nuevos Soles.

Ahora bien, efectuada la búsqueda de los 124 PAM indicados, en el inventario de PAM actualizado a marzo de 2015, se obtuvo como resultado que únicamente 119 PAM se encuentran en el inventario. Los cinco restantes corresponden a los cinco PAM referidos a los depósitos de relaves de El Dorado. De los 119 PAM encontrados en el inventario de PAM, 56 no cuentan con responsable identificado ni con estudio ambiental. En consecuencia, se desprende que el inventario de PAM no se encuentra actualizado.

Asimismo, de los 119 PAM que se encuentran en el inventario, existen 63 PAM que no cuentan con responsable identificado pero sí con estudio ambiental. Sobre este punto, se reitera la necesidad de consignar a los responsables de la remediación, independientemente si se trata del generador del PAM.

Por consiguiente, resulta indispensable que el inventario de PAM sea actualizado incorporando la información de los PAM que se vienen remediando con fondos del Fonam, y consignando los estudios ambientales

¹⁹⁰ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Carta N° 076-2015-FONAM, con fecha 20 de marzo de 2015.

de aquellos PAM que están siendo remediados por remediadores voluntarios o por el Estado.

Sobre las acciones de remediación a cargo de Activos Mineros S.A.C.

De la información remitida por Activos Mineros S.A.C.¹⁹¹, se tiene que a esta empresa se le ha encargado la remediación de PAM asumidos por el Estado, de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro N° 21
PAM encargados a Activos Mineros S.A.C.

N°	Dispositivo Legal	N° de PAM encargados a Activos Mineros S.A.C.	Estado del encargo
1	Decreto Supremo N° 058-2006-EM	Asume los pasivos ambientales mineros generados por Centromin Perú S.A.C.	En ejecución.
2	Resolución Ministerial N° 290-2007-MEM/DM	Ejecución de la remediación ambiental de los cinco depósitos de relaves de "El Dorado".	En ejecución post cierre.
3	Resolución Ministerial N° 482-2012-MEM/DM, modificada por Resolución Ministerial N° 420-2014-MEM/DM	Encargado de la remediación de 225 ¹⁹¹ PAM.	No reporta instrumentos de remediación aprobados.
4	Resolución Ministerial N° 094-2013-MEM/DM, modificada por Resolución Ministerial N° 420-2014-MEM/DM	Encargado de la remediación de 199 ¹⁹² PAM.	No reporta instrumentos de remediación aprobados.
5	Resolución Ministerial N° 291-2014-MEM/DM	Actividades de mantenimiento y post cierre de los 64 pasivos ambientales mineros que conforman el proyecto "El Dorado".	En ejecución post cierre.

Fuente: Activos Mineros S.A.C.

Elaboración propia

¹⁹¹ Información remitida a la Defensoría del Pueblo mediante Carta N° 088-2015-AM/GG, con fecha 31 de marzo de 2015.

¹⁹² A través de la Resolución Ministerial N° 420-2014-MEM/DM, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 25 de setiembre de 2014, se modifica el Anexo N° 2 de la Resolución Ministerial N° 094-2013-MEM/DM. Asimismo, en la modificación efectuada se añade el PAM N° 60 con ID 11579 a la lista.

¹⁹³ A través de la Resolución Ministerial N° 420-2014-MEM/DM, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 25 de setiembre de 2014, se modifica el Anexo 4 de la Resolución Ministerial N° 094-2013-MEM/DM.

De la información contenida en el Cuadro N° 21: *PAM encargados a Activos Mineros S.A.C.* se observa que, hasta marzo de 2015, **se le ha encargado a Activos Mineros S.A.C.**, la remediación de:

- 424 PAM de muy alto y alto riesgo.
- Las actividades de post cierre de cinco depósitos de relaves de El Dorado.
- 64 PAM del proyecto El Dorado.
- Encargo asumido mediante Decreto Supremo N° 058-2006-EM, en el que no se consigna el número exacto de PAM encargados.

Efectuada la verificación de los 64 PAM del proyecto “El Dorado” que se encuentran en etapa de post cierre, se obtuvo que si bien estos están consignados en el inventario, 63 de ellos cuentan con estudio ambiental pero no con responsable identificado y uno no cuenta con responsable identificado ni estudio ambiental.

Asimismo, conforme se manifestó en el punto referente a la actuación del Fonam, los cinco PAM correspondientes a los depósitos de relaves de El Dorado, no se encuentran en el inventario actualizado a marzo de 2015.

Por ello, resulta necesario insistir en la necesidad que se consigne en el Inventario de PAM la entidad que no sea el generador del PAM, que se está haciendo responsable de la remediación, a fin de contar con un instrumento que recoja información completa y veraz respecto de las acciones realizadas y pendientes para la atención de los PAM, con la finalidad de que el Estado adopte las medidas que se requieran. Por ello, consignar si alguna entidad o persona estuviera haciéndose cargo de la remediación puede también contribuir a tal fin.

CAPÍTULO III

PASIVOS AMBIENTALES DEL SUBSECTOR HIDROCARBUROS

3.1. La actividad hidrocarburífera en el Perú

La extracción y utilización del petróleo en el Perú empezó hace más de 10 siglos. Dicha sustancia fue encontrada por su afloramiento y en depósitos superficiales en la costa norte y fue utilizada con fines medicinales.¹⁹⁴ Sin embargo, fue a partir de mediados del siglo XIX, en el año 1863, que se realizó la primera perforación en búsqueda de petróleo en el norte del Perú.¹⁹⁵

El primer pozo petrolero perforado en América del Sur se realizó en la costa norte del Perú, en el yacimiento de Zorritos, en la cuenca Tumbes, dando inicio de esa manera a las actividades de exploración y explotación de petróleo a mayor escala.¹⁹⁶ Posteriormente, durante más de 140 años, la exploración y explotación de hidrocarburos se ha localizado en cuatro regiones¹⁹⁷:

- Costa norte desde 1863.
- Selva central desde 1939.
- Selva norte desde 1971.
- Selva sur desde 2004.

Por otro lado, el gas natural fue descubierto en yacimientos de la costa norte, así como en el yacimiento de Aguaytía, localizado en la selva central, el cual tuvo poco desarrollo hasta la puesta en marcha del Proyecto Camisea, en el año 2004.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Presentación de Perupetro S.A. <<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/8c1be832-4f01-4a6f-adbc-6b72eae03c38/ActividadesdeExploracionyExploraciondeHidrocarburosenelPeru09.07.10.pdf?MOD=AJPERES>> [Revisado: 30 de junio de 2015].

¹⁹⁵ Noriega Calmet, Fernando. *Historia de la Industria del Petróleo en el Perú desde sus comienzos hasta la fecha*. <<http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/GFH/Historia%20del%20Petroleo%20Peru.pdf>> [Revisado: 30 de junio de 2015].

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ Presentación de Perupetro S.A. <<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/8c1be832-4f01-4a6f-adbc-6b72eae03c38/ActividadesdeExploracionyExploraciondeHidrocarburosenelPeru09.07.10.pdf?MOD=AJPERES>> [Revisado: 30 de junio de 2015].

¹⁹⁸ La Industria del Gas Natural en el Perú. Documento de Trabajo 1. Oficina de Estudios Económicos del OSINERGMIN. <http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/Estudios_Economicos/DT1_INDUSTRIA_GAS_OSINERGa.pdf> [Revisado: 30 de junio de 2015].

A enero del año 2015, el Estado peruano mantenía 68 contratos vigentes para la exploración y explotación de hidrocarburos –petróleo y gas natural– ubicados en la costa, sierra, selva y zócalo continental, de acuerdo al siguiente detalle¹⁹⁹:

Cuadro N° 22
Contratos Vigentes - Enero 2015

Fase	Ubicación				Total
	Costa	Sierra	Selva	Zócalo	
Exploración	8	1	24	11	44
Explotación	11	-	10	3	24
Total	19	1	34	14	68

Fuente: Perupetro S.A.

En un primer momento, la actividad hidrocarburífera se relacionó principalmente con la producción de brea y kerosene. Sin embargo, con el transcurrir de los años, dicha actividad se ha incrementado y ha tomado un rol importante en el desarrollo del país.

Actualmente, en el Perú, los hidrocarburos son fuente principal de energía para el sector transporte²⁰⁰ y cumplen un rol importante en la generación de electricidad²⁰¹, lo cual también repercute favorablemente en el sector industria. Sumado a ello, generan aportes significativos en la economía del país –ya sea por tributos, regalías u exportaciones–, contribuyendo de manera positiva en su desarrollo, así como representa una demanda aproximada del 20% de trabajadores requeridos por el Sector Energía y Minas.²⁰²

¹⁹⁹ Informe de Actividades Enero 2015. Perupetro. <<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/f963fe62-6db9-49f1-a691-1be0b0be6ccf/2015-01+Informa+Mensual+de+Actividades.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f963fe62-6db9-49f1-a691-1be0b0be6ccf>> [Revisado: 30 de junio de 2015].

²⁰⁰ De acuerdo a la Guía N° 15: Elaboración de Proyectos de Guías de Orientación del Uso Eficiente de la Energía y de Diagnóstico Energético: Transporte, al año 2006 el sector transporte depende principalmente del petróleo diesel 2, sin embargo otros hidrocarburos tales como la gasolina, el turbo, el gas natural y el GLP, han ido incrementando su demanda en el tiempo. <<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Guia15%20Transporte.pdf>> [Revisado: 30 de junio de 2015].

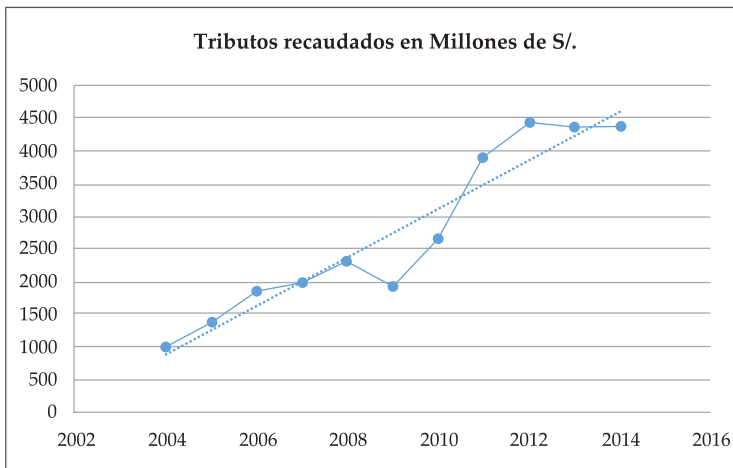
²⁰¹ De acuerdo al documento denominado “Evolución de Indicadores del Sector Eléctrico 1995 – 2014, con cifras preliminares 2014”, de la producción nacional de energía eléctrica (GW.h), por tipo de origen, la generación térmica ocupa el segundo lugar, después de la generación hidráulica. <www.minem.gob.pe/download.php?idTitular=6605> [Revisado: 30 de junio de 2015].

²⁰² Principales Resultados de la Encuesta de Demanda Ocupacional en el Sector Minería e Hidrocarburos. Ministerio de Energía y Minas, p. 15. <http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/2014/BOLETIN_SINTESIS_INDICADORES_LABORALES_MINERIA_IDROCARBUROS_III_TRIMESTRE_2014>

3.1.1 Impacto económico de los hidrocarburos en el Perú

De acuerdo a lo reportado por la Sunat, los ingresos tributarios recaudados producto de la actividad hidrocarburífera en el año 2014 ascendieron a S/. 4,394.6 millones de Nuevos Soles, lo que representa el 5.42% del total de S/. 81,103.6 millones de Nuevos Soles recaudados en tributos internos según la actividad económica, ingresos que han ido en aumento en los últimos 10 años conforme se muestran en el siguiente gráfico²⁰³:

Gráfico N° 21
Tributos internos según actividad económica – Hidrocarburos



Fuente: Sunat
Elaboración propia

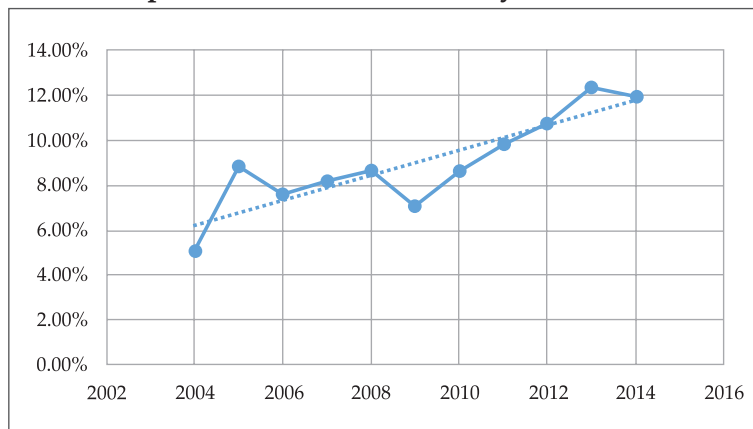
En efecto, de acuerdo con la Sunat²⁰⁴, durante el año 2014, el sector económico hidrocarburífero significó US\$ 4,537.3 millones de Dólares Americanos del total de US\$ 37,846.6 millones de Dólares Americanos en exportaciones FOB, por sectores económicos, representando el 11.99%. Cabe señalar que, 10 años atrás, el referido porcentaje tan solo llegaba al 5% del total de las exportaciones FOB, el cual ha mantenido una tendencia creciente, conforme se representa en el siguiente gráfico:

[pdf](#)> [Revisado: 30 de junio de 2015].

²⁰³ SUNAT: Cuadro N° 31. Ingresos Tributarios recaudados por la SUNAT- Tributos Internos según actividad económica, 1998-2015 (Millones de Nuevos Soles). <http://www.sunat.gov.pe/estadisticasestudios/busqueda_actividad_economica.html> [Revisado: 30 de junio de 2015].

²⁰⁴ SUNAT: Cuadro N° 45. Exportaciones FOB por sectores económicos. 1994-2014 (Millones de Dólares Americanos). <http://www.sunat.gov.pe/estadisticasestudios/busqueda_comercio_exterior.html> [Revisado: 30 de junio de 2015].

Gráfico N° 22
Exportaciones FOB – Petróleo y Derivados



Fuente: Sunat²⁰⁵
Elaboración propia

Por otro lado, de acuerdo con las cifras de Perupetro S.A., los ingresos generados por los contratos de licencia y de servicios para la exploración y/o explotación de los hidrocarburos²⁰⁶ ascienden a un total de US\$ 1'693,215.30 Dólares Americanos, al año 2014, de acuerdo al siguiente detalle²⁰⁷:

²⁰⁵ *Ibíd.*

²⁰⁶ De acuerdo al artículo 10º del Decreto Supremo N° 042-2005-EM, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, los contratos de licencia son aquellos celebrados entre Perupetro S.A. con el Contratista y por el cual éste obtiene la autorización de explorar y explotar o explotar hidrocarburos en el área del contrato; en mérito del cual Perupetro S.A. transfiere el derecho de propiedad de los hidrocarburos extraídos al Contratista, quien debe pagar una regalía al Estado. Por otro lado, los contratos de servicios son aquellos celebrados por Perupetro S.A. con el Contratista para que éste ejercite el derecho de llevar a cabo actividades de exploración y explotación o explotación de hidrocarburos en el área de contrato, recibiendo una retribución en función a la Producción Fiscalizada de Hidrocarburos.

²⁰⁷ Reporte diciembre 2014. Perupetro S.A.
<<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/70d398dc-342e-4a16-bb74-d705e6efdb93/2014-12+Informe+Mensual+de+Actividades.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=70d398dc-342e-4a16-bb74-d705e6efdb93>> [Revisado: 30 de junio de 2015].

Cuadro N° 23
Ingresos por contratos de servicios y licencia

Acumulado año 2014	
Licencia	1'608,197.75
Servicio* *No incluye IGV	85,017.75
Total	1'693,215.30

Fuente: Perupetro S.A.
Elaboración propia

A fin de que los ingresos que genera la actividad hidrocarburífera se refleje en beneficio de la población de la jurisdicción en donde se explote el recurso hidrocarburífero — con el propósito de contribuir con su desarrollo económico y social— fueron creados el Canon y Sobrecanon por la explotación del petróleo y gas.²⁰⁸

De esta manera, los gobiernos regionales y gobiernos locales reciben por concepto de Canon y Sobrecanon un importe que debe ser utilizado exclusivamente para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, y para las universidades públicas de su circunscripción, conforme lo dispuesto a la normatividad vigente.²⁰⁹

Por este concepto, se ha transferido un total de S/. 12,395 millones de Nuevos Soles, desde 1991 hasta el año 2014, los cuales son acumulables y en ningún caso son devueltos al gobierno central.²¹⁰ Entretanto, los recursos de canon gasífero han acumulado S/. 12,964 millones de Nuevos Soles producto de las

²⁰⁸ Creados mediante la Ley N° 27506, Ley del Canon y su reglamento. Así como el Decreto Ley N° 21678, modificado por Ley N° 23538, Ley N° 24300 y Ley N° 26385; el Decreto de Urgencia N° 027-98; la Ley N° 23350; la Ley N° 28699; la Ley N° 23630, modificada por Ley N° 27763 y Ley N° 28277; la Ley N° 24977; así como la Ley N° 30062. Cabe señalar que, de acuerdo al artículo 2° de la Ley N° 30062, el Canon y Sobrecanon por la explotación del petróleo y gas se determina de la siguiente manera: “50% del Impuesto a la Renta de las empresas que realizan actividades de explotación de petróleo y gas mediante contratos de licencia y 50% del Impuesto a la Renta de las empresas que realizan actividades de explotación de petróleo y gas mediante contratos de servicios. El referido canon está conformado por el setenta y cinco por ciento (75%) de los recursos antes señalados, mientras que el sobrecanon está conformado por el veinticinco por ciento (25%) de aquellos.”

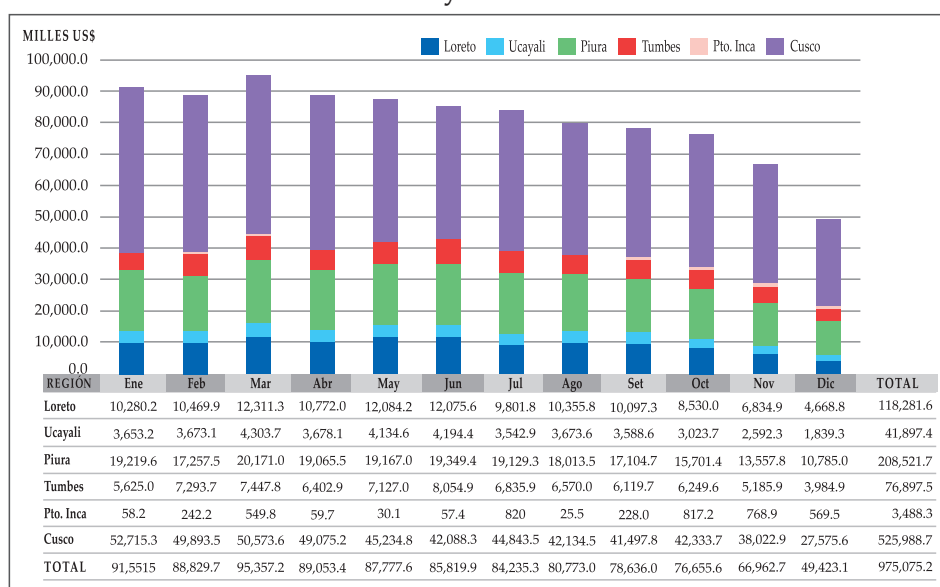
²⁰⁹ De acuerdo al artículo 6° de la Ley N° 27506, Ley del Canon y su reglamento; así como el Decreto Ley N° 21678, Ley N° 24300, Ley N° 26385, Decreto de Urgencia N° 027-98, Ley N° 23350, Ley N° 28699, Ley N° 23630, Ley N° 28277, Ley N° 23871, Ley N° 24977, sus normas reglamentarias y modificatorias.

²¹⁰ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Reporte Canon y Sobrecanon Petrolero 2014. <<http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones-snmpe/canon/cuadros-estadisticos/reportecanon-y-sobrecanon-petrolero-2014.html>> [Revisado: 30 de junio de 2015].

transferencias realizadas desde el año 2004 (año desde que comenzó a operar el proyecto Camisea).²¹¹

De acuerdo con las cifras de Perupetro S.A., el año 2014, por concepto de Canon y Sobrecanon se ha transferido a las regiones de Loreto, Ucayali, Tumbes, Piura, Huánuco y Cusco, un total de US\$ 975,075.2 Dólares Americanos, de acuerdo al siguiente detalle:

Gráfico N° 23²¹²
Canon y Sobrecanon



Fuente: Perupetro S.A.

De la revisión del Gráfico N° 23, se advierte que los departamentos con mayores ingresos por concepto de Canon y Sobrecanon son, en primer lugar, Cusco, con un monto total de US\$ 525,988.7 Dólares Americanos, en segundo lugar, Piura, con un monto total de US\$ 208,521.7 Dólares Americanos, y, en tercer lugar, Loreto, con US\$ 118,281.6 Dólares Americanos.

²¹¹ Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Reporte Canon Gasífero 2014. <<http://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones-snmpe/canon/cuadros-estadisticos/reportes-canon-gas%C3%ADfero-2014.html>> [Revisado: 30 de junio de 2015].

²¹² Reporte diciembre 2014. Perupetro S.A. <<http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/70d398dc-342e-4a16-bb74-d705e6efdb93/2014-12+Informe+Mensual+de+Actividades.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=70d398dc-342e-4a16-bb74-d705e6efdb93>> [Revisado: 30 de junio de 2015].

3.1.2 Principales impactos ambientales de los hidrocarburos en el Perú

El impacto ambiental constituye cualquier alteración positiva o negativa de uno o más de los componentes del ambiente, provocada por la acción de un proyecto.²¹³ Partiendo de esa premisa, la actividad de hidrocarburos –que en su definición contiene actividades como exploración, explotación, procesamiento, refinación, almacenamiento, transporte o distribución, así como de comercialización²¹⁴–, genera una serie de impactos en el ambiente.

Entre las principales actividades que se realizan en el marco de las mencionadas actividades de hidrocarburos se tiene las siguientes:

Cuadro N° 24
Principales actividades que se realizan en el marco de las actividades de hidrocarburos²¹⁵

Exploración	<ul style="list-style-type: none">- Manejo de explosivos.- Almacenamiento de IQPF.- Perforación de pozos exploratorios y de desarrollo.- Generación de residuos, efluentes y emisiones.
Explotación	<ul style="list-style-type: none">- Almacenamiento de IQPF.- Perforación de pozos de producción.- Almacenamiento de hidrocarburos.- Construcción de plataformas de perforación.- Generación de residuos (peligrosos y no peligrosos), efluentes (ej. agua de producción) y emisiones.- Quema de gas natural.
Transporte por ductos	<ul style="list-style-type: none">- Construcción de ductos, túneles.- Derecho de vía.- Transporte por ducto.

²¹³ De acuerdo a la definición contemplada en el Anexo I del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprueban el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 25 de setiembre de 2009.

²¹⁴ De acuerdo al Decreto Supremo N° 032-2002-EM, que aprueba el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 23 de octubre de 2002.

²¹⁵ Actividades detalladas en el Decreto Supremo N° 032-2004-EM, que aprueba el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos; el Decreto Supremo N° 030-98-EM y el Decreto Supremo N° 045-2001-EM, que aprueban el Reglamento para la Comercialización de Combustibles Líquidos y otros Productos Derivados de los Hidrocarburos; el Decreto Supremo N° 081-2007-EM, que aprueba el Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos; el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos; el Decreto Supremo N° 040-2008-EM, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-99-EM; así como demás regulación aplicable.

Procesamiento o refinación	- Instalaciones de tanques y tuberías. - Generación de emisiones y efluentes.
Transporte en barcas o buques tanques	- Descargas de fluidos. - Transporte fluvial.
Transporte por vía terrestre	- Trasvase de hidrocarburos. - Transporte terrestre.
Distribución	- Sistema de distribución.
Comercialización	- Almacenamiento de hidrocarburos. - Expendio de hidrocarburos.

Elaboración propia

De la revisión del Cuadro N° 24, se puede advertir que existen algunas actividades más riesgosas que otras, entre ellas encontramos, por ejemplo, las actividades de exploración, por el uso de explosivos y perforación de pozos exploratorios; así como las actividades de explotación, por la perforación de pozos de producción y la generación de agua de producción.²¹⁶

En atención a ello, el Estado ha previsto una regulación específica y diferenciada según el nivel de riesgo de las actividades en materia de seguridad y de medio ambiente²¹⁷, así como ha creado organismos como el Osinergmin y el Oefa, para su correspondiente fiscalización.

Un claro ejemplo de la importancia de la regulación en actividades de alto riesgo es el caso del vertimiento de las aguas de producción petrolera, que se realizaba con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y que generó graves daños al ambiente. Con la entrada en

²¹⁶ De acuerdo al Decreto Supremo N° 032-2002-EM, que aprueba el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 23 de octubre de 2002, el Agua de Producción se encuentra definida como aquella "procedente de los reservorios y que se produce conjuntamente con los Hidrocarburos; la misma que es separada y tratada antes de su disposición en superficie o para reinyección al subsuelo a través de Pozos."

²¹⁷ Tales como el Decreto Supremo N° 032-2004-EM, que aprueba el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos; el Decreto Supremo N° 030-98-EM y el Decreto Supremo N° 045-2001-EM, que aprueban el Reglamento para la Comercialización de Combustibles Líquidos y Otros Productos Derivados de los Hidrocarburos; el Decreto Supremo N° 081-2007-EM, que aprueba el Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos; el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos; el Decreto Supremo N° 040-2008-EM, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 042-99-EM; así como demás regulación aplicable.

vigencia de la referida norma, se dispuso la obligación de reinyectar estas aguas de producción. A mayor detalle²¹⁸:

Vertimiento de las aguas de producción petrolera

El vertimiento de las aguas de producción petrolera –que tienen altos grados de salinidad (8 veces más salada que el agua del mar) y altas temperaturas–, significó el mayor impacto ambiental de la actividad de explotación de hidrocarburos en el país, toda vez que la cantidad diaria que se disponía en las cuencas de los ríos Corrientes, Pastaza, Tigre y Marañón, ubicados en la selva norte del país, llegaba a aproximadamente 1'100, 000 barriles, desde los años 70.

Por ello, mediante el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, se aprobó el Nuevo Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, mediante el cual se prohibió el vertimiento de las aguas de producción a los ríos, lagos y mar. A través de la citada medida, se buscaba la reinyección de las aguas de producción al mismo reservorio de donde salían, a fin de que éstas no contaminen el suelo.

Al respecto, cabe señalar que, con el fin de acelerar el cumplimiento de la disposición antes mencionada en los Lotes 8 y 1 AB, se suscribió la denominada “Acta de Dorissa” entre las comunidades indígenas del Río Corrientes – FECONACO, el Minem, el Ministerio de Salud, el Gobierno Regional de Loreto, la empresa Pluspetrol Norte S.A. y la Defensoría del Pueblo, mediante la cual se acordó –entre otros puntos–, la reinyección del 100% de las aguas de producción del Lote 1AB, hasta el 31 de diciembre de 2007, y del Lote 8, hasta el 31 de julio de 2008. La supervisión del cumplimiento de dichos acuerdos se encontraba a cargo de la Defensoría del Pueblo.

En virtud a lo anterior, las cuencas de los ríos Corrientes, Pastaza, Tigre y Marañón ubicados en la selva norte del país han dejado de ser contaminadas por las aguas de producción petrolera, siendo éstas reinyectadas conforme lo establece la regulación vigente.

Para la Defensoría del Pueblo, resulta fundamental que el Estado garantice el cumplimiento de las normas, así como el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida de las personas.

Para tal efecto, se cuenta principalmente con dos momentos:

²¹⁸ A mayor detalle:

<<http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=5&idTitular=1019>; <http://www.pluspetrolnorte.com.pe/imagenes/actadorissa2011.pdf>;
http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/SEGUIMIENTO%20ACTA%20DORISSA%20ABRIL%202010%20_2_.pdf> [Revisadas: 30 de junio de 2015].

- El primero, relacionado con la evaluación y aprobación del instrumento de gestión ambiental a cargo del Minem –a través de la DGAAE–, y próximamente del Senace.²¹⁹
- El segundo, relacionado con la fiscalización ambiental de la ejecución de las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos por ductos, cuya competencia recae en el Oefa.

3.1.3 Impactos sociales de los hidrocarburos en el Perú

Respecto a los impactos sociales, estos pueden ser positivos o negativos. De acuerdo a lo mencionado en el punto 3.1.1 del presente capítulo, como consecuencia de los importantes impactos económicos que genera la actividad hidrocarburífera, ésta puede contribuir, principalmente, con el desarrollo económico y social de las zonas en donde se explotan los recursos.

Sin embargo, debido a que la actividad hidrocarburífera es una actividad riesgosa, conforme se ha descrito en el punto 3.1.2 del presente capítulo, ésta también podría generar impactos sociales negativos, como conflictos sociales.

Al respecto, de acuerdo al Reporte de Conflictos Sociales N° 136 de la Defensoría del Pueblo, en el mes de junio del año 2015, se registró un total de 210 conflictos sociales en el Perú, de los cuales 141 fueron socioambientales, es decir el 67.1%. De los 141 conflictos socioambientales, 21 le correspondieron a la actividad hidrocarburífera, es decir, el 14.9%.²²⁰

De la revisión de los 21 conflictos socioambientales se advierte que, la mayoría de ellos, se encuentran relacionados con el temor de la población que la actividad hidrocarburífera afecte negativamente tanto el ambiente en el que habitan, como la salud de las personas, así como por los impactos negativos generados en el ambiente, respecto de los cuales la población reclama su atención, remediación e indemnización al ver vulnerados sus derechos.

En ese sentido, se requiere una adecuada intervención del Estado, en la evaluación del instrumento de gestión ambiental, en el otorgamiento de la autorización de la actividad, en la fiscalización, así como en la atención y manejo de los conflictos sociales que se originen. De esta manera, se generará –al mismo tiempo– confianza en la población ante una actividad de alto

²¹⁹ Respecto de los estudios de impacto ambiental detallados.

²²⁰ De acuerdo al Reporte de Conflictos Sociales N° 136, elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Junio 2015 <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2015/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-136-Junio-2015.pdf>> [Revisado: 07 de julio de 2015].

riesgo, a fin de prevenir cualquier impacto ambiental negativo, para lo cual también se requiere el compromiso de las empresas operadoras.

Así también, resulta imperativo dar atención a las zonas impactadas y que tiene larga data, como los pasivos ambientales derivados de las actividades hidrocarburíferas. Instalaciones mal abandonadas que representan un riesgo al ambiente, la vida, la salud y, en algunos casos, vienen afectando el derecho de propiedad de terceros.

3.2 Pasivos ambientales del subsector hidrocarburos

3.2.1 Marco normativo

N°	Norma	Fecha de Publicación
1	Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.	17/11/2007
2	Decreto Supremo N° 004-2011-EM, Reglamento de la Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.	19/02/2011
3	Resolución Ministerial N° 042-2013-MINAM, Precisan competencia del OEFA para la identificación de pasivos ambientales de hidrocarburos.	19/02/2013
4	Resolución de Consejo Directivo N° 005-2013-OEFA-CD, Aprobar el Plan de Identificación de Pasivos Ambientales en el Subsector Hidrocarburos 2013 – 2014 del OEFA.	20/02/2013
5	Resolución de Consejo Directivo N° 022-2013-OEFA/CD, Aprobar la “Directiva para la Identificación de Pasivos Ambientales en el Subsector Hidrocarburos a cargo del OEFA” y la “Metodología para la estimación del nivel de riesgo de pasivos ambientales en el Subsector Hidrocarburos”.	22/05/2013

De la revisión del marco normativo sobre pasivos ambientales del subsector hidrocarburos (en adelante PASH), se puede advertir que el mismo existe desde el año 2007. Sin embargo, la preocupación por las implicancias que los mencionados pasivos generan data desde varios años atrás.

En el año 2004, se produjo el primer intento por regular la atención de los PASH, con la presentación del Proyecto de Ley N° 11366/2004-CR, cuyo

dictamen fue aprobado por unanimidad por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Sin embargo, el mencionado proyecto no prosperó, debido a que no fue puesto a consideración del Pleno porque la comisión principal –la Comisión de Energía y Minas–, no emitió su dictamen.²²¹

Dos años después, en el 2006, fue presentado el Proyecto de Ley N° 454/2006-CR, el cual se justificaba en que resultaba necesario aprobar una norma que regule de manera más completa la remediación de los PASH y se garantice a la población que el Estado vele por su seguridad, toda vez que las acciones de remediación de pozos abandonados se limitaban y la responsabilidad alcanzaba únicamente a los contratistas en ejercicio.²²²

En ese sentido, de acuerdo a lo señalado en su correspondiente dictamen, el referido proyecto tuvo como objeto reducir o eliminar los impactos negativos que pudiera producir la actividad del subsector hidrocarburos en la salud de la población, en el ecosistema circundante y en la propiedad afectada. El referido proyecto normativo contó con las opiniones favorables y aportes presentados por el Minem, Perupetro S.A., el Consejo Nacional del Ambiente, el Osinergmin y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).²²³

De esta manera, con fecha 17 de noviembre de 2007, fue publicada la Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos (en adelante, Ley de PASH), en la cual se define a los PASH de la siguiente manera:

Pasivos ambientales: Los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.

²²¹ Diario de los Debates –Primera Legislatura Ordinaria de 2007 – Tomo II. <<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf>> [Revisado: 30 de junio de 2015].

²²² Proyecto de Ley N° 454/2006-CR, que propone regular los pasivos ambientales en el sector hidrocarburos, <[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/ea91b5d35cd8f4380525737700819ee1/\\$FILE/00454DC16MAY171007.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/ea91b5d35cd8f4380525737700819ee1/$FILE/00454DC16MAY171007.pdf)> [Revisado: 25 de junio de 2015].

²²³ *Ibidem*.

Posteriormente, el Decreto Supremo N° 004-2011-EM, que aprobó el Reglamento de la mencionada Ley de PASH —aprobado con más de tres años de retraso²²⁴— (en adelante, Reglamento de la Ley de PASH), precisó dicha definición, incorporando dentro de la definición de PASH a los derrames, fugas, residuos sólidos. Además, se precisó que los referidos pasivos pueden encontrarse en el zócalo continental (sustituyendo al zócalo marino), en la napa freática, quebradas, ríos, lagunas y lagos y que los mismos también pueden haber sido producidos por personas naturales, que han cesado sus actividades de hidrocarburos en el área.

A mayor detalle, a continuación las precisiones incorporadas por el Reglamento de la Ley de PASH:

Cuadro N° 25
Definición de PASH

Decreto Supremo N° 004-2011-EM
Los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados por efluentes, derrames, fugas, residuos sólidos , emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, <u>incluyendo el zócalo continental, napa freática, quebradas, ríos, lagunas y lagos</u> , producidos como consecuencia de operaciones en el Subsector Hidrocarburos, realizadas por parte de personas naturales o jurídicas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.

Sobre este punto, cabe destacar que, en ambos casos, se precisa con exactitud que los PASH son los generados por personas naturales y jurídicas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos. En consecuencia, la contaminación o afectación generada por personas naturales y jurídicas que se encuentran en operación en dichas áreas no constituyen pasivos ambientales.

En dichos casos, se cuenta con un instrumento de gestión ambiental vigente y con titulares responsables plenamente identificados —y ubicables—, por lo que son de aplicación las normas regulares de responsabilidad ambiental, que involucra las labores de supervisión y fiscalización a cargo del Oefa, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil a la que hubiera lugar.

²²⁴ La Ley de PASH del año 2007 dispuso que su reglamento fuera aprobado mediante decreto supremo refrendado por el Minem, en un plazo no mayor de 120 días. Dicho dispositivo fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 19 de febrero de 2011.

Una vez definido lo que constituyen los PASH, corresponde detallar las acciones que resultan pertinentes realizar para la atención de dicha problemática.

El objetivo de la regulación de la gestión de los PASH

La Ley de PASH establece en su artículo 1º como objeto de la regulación de la gestión de los PASH el de reducir o eliminar sus impactos negativos en la salud, en la población, en el ecosistema circundante y en la propiedad.

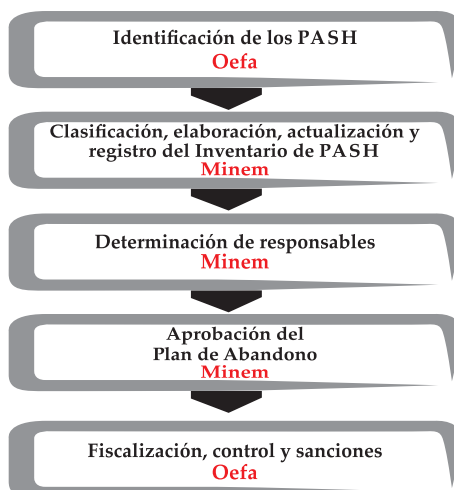
Por su parte, el Reglamento de la Ley de PASH tiene como objetivo desarrollar los alcances de la Ley, a fin de establecer los mecanismos que aseguren la identificación de los PASH, determinando la responsabilidad y el financiamiento para la remediación ambiental de las áreas afectadas por dichos pasivos, con la finalidad de reducir o eliminar los impactos negativos en la salud, en la población, en el ecosistema circundante y en la propiedad.

En ambos textos normativos, se coincide en que el fin último de la gestión de pasivos ambientales es la **remediación** de los mismos, a efectos de reducir o eliminar los impactos negativos en la salud, en la población, en el ecosistema circundante y en la propiedad.

3.2.2 Procedimiento para la gestión de los PASH

Para lograr la remediación, como fin último de la gestión de los PASH, nuestro ordenamiento jurídico ha previsto un procedimiento, compuesto por cinco etapas, conforme se detalla en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 24
Procedimiento para la gestión de los PASH



Elaboración propia

3.2.2.1 Primera Etapa: Identificación de los PASH

La primera etapa en el procedimiento para la gestión de los pasivos de hidrocarburos es precisamente determinar o identificar su existencia. Por tanto, es necesario tener en cuenta que no toda área contaminada o afectada constituye un pasivo ambiental bajo el régimen de la Ley de PASH.

De esta manera, la labor de identificación –la cual no se agota en una acción, por el contrario es de carácter permanente– implica la verificación del estricto cumplimiento de las condiciones del concepto de pasivo ambiental desarrollado en la Ley de PASH y su Reglamento.

Para realizar el trabajo de identificación, la entidad competente debe efectuar todas las acciones necesarias para llevar a cabo dicha labor como, por ejemplo, la supervisión de campo. Así también, debe contar con información suficiente que le permita cumplir de manera adecuada con esta importante tarea.

De esta manera, la Ley de PASH contempló la facultad de solicitar a Perupetro S.A. y a las empresas que desarrollan actividades hidrocarburíferas la información que fuera pertinente para las actividades a su cargo. Sin perjuicio de ello, el artículo 5º del Reglamento de la Ley de PASH ha previsto obligaciones para los siguientes actores:

Cuadro N° 26

Obligación de brindar información para coadyuvar con la identificación de PASH

Obligado	Obligación
Titulares de las Actividades de Hidrocarburos	Informar a la entidad competente para la identificación respecto de los PASH sobre lo que tengan conocimiento.
Direcciones Regionales de Energía y Minas de los gobiernos regionales o los que hagan sus veces	
Autoridades públicas de los distintos niveles de gobierno	
Sociedad civil	

Perupetro S.A.	Informar a la entidad competente para la identificación: <ul style="list-style-type: none">- Contratos suscritos.- Detalle de los acuerdos de responsabilidad en el manejo y tratamiento de PASH que pudieran estar incluidos.- Estado en que se encuentran los contratos, tanto en operación o abandono.- Ubicación del(los) lote(s) correspondiente(s).
----------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaboración propia

i. Sobre el Informe de Identificación de Pasivos Ambientales

Nuestro ordenamiento jurídico dispuso que, como resultado de las acciones necesarias para la identificación de los PASH, corresponde elaborar un Informe de Identificación de Pasivos Ambientales, el cual debía ser remitido a la entidad competente, por primera vez, para la correspondiente elaboración del Inventario Inicial de Pasivos Ambientales –el cual será desarrollado a mayor detalle en el punto 3.2.2.2 del presente capítulo–, y, posteriormente, para la consecuente actualización del mismo.

Es así que, por un lado, el Reglamento de la Ley de PASH contempló un plazo de 30 días calendario, contados a partir de su entrada en vigencia, para la elaboración del Informe de Identificación de Pasivos Ambientales.

Por otro lado, el Reglamento de la Ley de PASH estableció que, con una periodicidad de tres meses, se deberá enviar el Informe de Identificación de Pasivos Ambientales que vaya identificando de manera posterior a la publicación del Inventario Inicial de Pasivos Ambientales.

Cabe señalar que, con la finalidad de que la entidad competente para la clasificación, elaboración, actualización y registro del inventario de PASH cuente con información necesaria, el mencionado informe debe contener con precisión lo siguiente²²⁵:

- Las características de las áreas afectadas.
- Los tipos de contaminantes que contienen, sus cantidades y sus características físicas, químicas, biológicas o toxicológicas.
- El nivel de riesgo (alto, medio o bajo) de los PASH.

²²⁵ Artículo 11º del Reglamento de la Ley de PASH, aprobado por el Decreto Supremo Nº 004-2011-EM.

Pasivos de alto riesgo

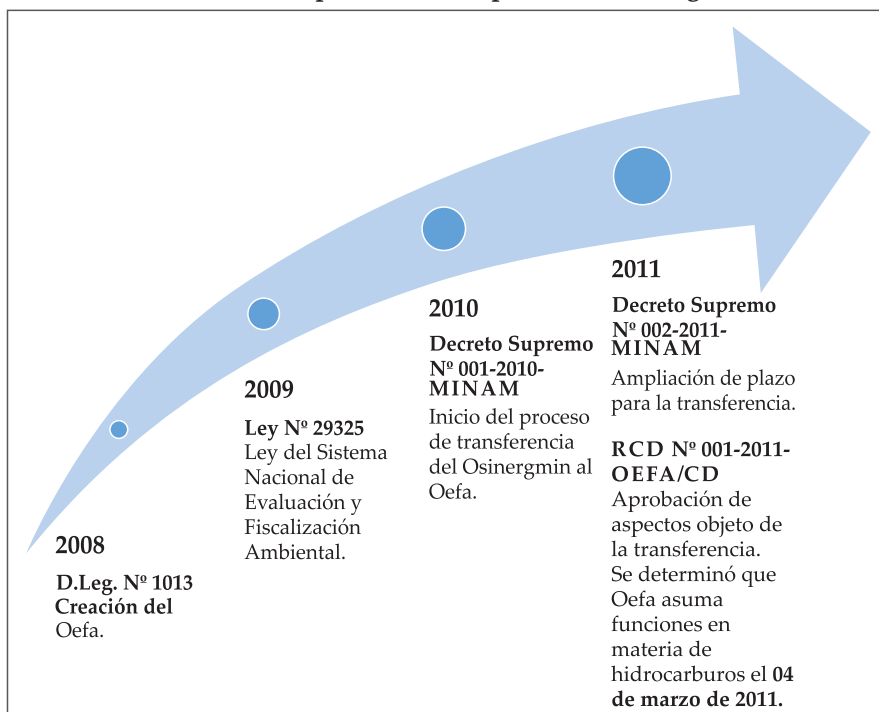
En caso se identificara la existencia de un PASH considerado como de alto riesgo a la salud y/o la seguridad de la población y/o la calidad del ambiente, se debe remitir de manera inmediata el informe correspondiente al Minem, a fin de que se pueda tomar las medidas necesarias para efectos de la remediación respectiva. Por este motivo, es de gran importancia la determinación del nivel de riesgo de cada pasivo.

ii. Sobre las dificultades en la asunción de competencias desde el inicio de funciones del Oefa en materia de hidrocarburos

La función de identificación de los PASH, actualmente, se encuentra a cargo del Oefa, que ha asignado dicha función a su Dirección de Evaluación. Sin embargo, ello no siempre fue así. En efecto, en un primer momento estas labores se encontraban a cargo del Osinergmin, entidad que inició las acciones de identificación casi dos años antes a la publicación del Reglamento de la Ley de PASH.

En el marco de dichas competencias, el Osinergmin identificó diversos pasivos ambientales, los cuales puso en conocimiento del Minem, así como continuó realizando dichas acciones hasta la asunción de competencias respecto de la supervisión y fiscalización de las actividades de hidrocarburos en materia ambiental por parte del Oefa, el 04 de marzo de 2011.

Gráfico N° 25
Transferencia de competencias de supervisión Osinergmin – Oefa



Elaboración propia

En efecto, en el mes de enero del año 2012, la Defensoría del Pueblo detectó que las labores de identificación de los PASH no se venían llevando a cabo, debido a que el Oefa y el Osinergmin no se consideraban competentes para llevar a cabo esta labor. Dicha situación —que también fue informada a nuestra institución por el Minem²²⁶— generó que esta importante tarea quede paralizada desde el 04 de marzo de 2011.

Frente a dicha situación, nuestra institución convocó²²⁷ a las mencionadas entidades, así como al Minam, a una reunión de trabajo interinstitucional y, como resultado de la misma recomendó al Minem²²⁸ y al Minam²²⁹ adoptar

²²⁶ A través del Oficio N° 202-2012-MEM/AEE, recibido el 01 de febrero de 2012.

²²⁷ Mediante los Oficios N° 042-2012-DP/AMASPPI, notificado con fecha 27 de febrero de 2015; N° 043-2012-DP/AMASPPI, notificado con fecha 27 de febrero de 2015; Oficio N° 044-2012-DP/AMASPPI, notificado con fecha 27 de febrero de 2015; Oficio N° 045-2012-DP/AMASPPI, notificado con fecha 02 de marzo de 2015.

²²⁸ Mediante el Oficio N° 076-2012-DP/AMASPPI, remitido con fecha 22 de marzo de 2012.

²²⁹ Mediante el Oficio N° 077-2012-DP/AMASPPI, remitido con fecha 22 de marzo de 2012.

con celeridad las medidas necesarias para superar el retraso en la elaboración y publicación del Inventario Inicial de Pasivos Ambientales. Del mismo modo, se recomendó²³⁰ al Oefa llevar a cabo las labores de identificación de PASH correspondientes.

En virtud a ello, mediante Oficio N° 051-2012-MINAM-VMGA²³¹ el Viceministro de Gestión Ambiental cumplió con informar a la Defensoría del Pueblo que convocaría al Minem, al Osinergmin y al Oefa, “para concretar la solución en el más breve plazo”.

En ese sentido y en cumplimiento de las mencionadas recomendaciones, con fecha 19 de febrero de 2013 fue publicada la Resolución Ministerial N° 042-2013-MINAM, mediante la cual se precisó que la entidad competente para ejercer la función de identificación de PASH era el Oefa.

En consecuencia, luego de casi dos años de encontrarse suspendidas las acciones de identificación de PASH, fue publicada la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2013-OEFA-CD²³² mediante la cual se aprobó el Plan de Identificación de Pasivos Ambientales en el Subsector Hidrocarburos 2013-2014 del Oefa, encargando a la Dirección de Evaluación de dicha entidad la implementación del mismo.

Asimismo, se aprobó la “Directiva para la Identificación de Pasivos Ambientales en el Subsector Hidrocarburos a cargo del OEFA” y la “Metodología para la Estimación del Nivel de Riesgo de Pasivos Ambientales en el Subsector Hidrocarburos”, a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 022-2013-OEFA/CD²³³.

iii. Antecedentes: Las acciones de identificación de PASH realizadas por Osinergmin

El Osinergmin dio inicio a sus funciones de identificación de PASH con anterioridad a la publicación del Reglamento de la Ley de PASH, toda vez que el referido texto normativo fue emitido con casi tres años de retraso.

En efecto, dicha entidad inició las mencionadas acciones de identificación en el año 2009, para lo cual previamente revisó la información proporcionada

²³⁰ A través del Oficio N° 1460-2012-DP, enviado el 20 de noviembre de 2012.

²³¹ Recibido con fecha 04 de abril de 2012.

²³² Publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 20 de febrero de 2013.

²³³ Publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 22 de mayo de 2013.

por Perupetro S.A. y las empresas operadoras, a fin de elaborar un listado de los pozos abandonados considerados como pasivos ambientales.²³⁴

En tal sentido, realizó la identificación y verificación en campo de los pozos abandonados, sobre la base del informe denominado *Pasivos Ambientales – Estudio de Pozos ATA, APA y DPA* de Perupetro S.A.²³⁵ (en adelante, Informe de Perupetro), a fin de verificar el estado en que se encontraban los pozos, así como los posibles impactos ambientales que podría estar generando el inadecuado abandono.

Cabe señalar que, de acuerdo al Informe de Perupetro S.A., al año 2002, existían 8,944 pozos abandonados, de los cuales 2,773 cumplían las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 055-93-EM²³⁶ y sus modificatorias (norma aplicable en ese entonces). De este número, sin embargo, existe un conjunto de 370 pozos que no presentaban los tapones de acuerdo a la legislación vigente, siendo únicamente 2,403 los pozos que sí habrían cumplido con el ordenamiento jurídico vigente en dicho momento.

De otro lado, un total de 6,065 pozos no cumplían con el mencionado Decreto Supremo y sus modificatorias, es decir, no habían sido abandonados de manera adecuada. Entretanto, respecto de 106 no se contaba con información, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 27
Resumen de Informe Perupetro 2002²³⁷

Pozos	Cumplían Decreto Supremo N° 055-93-EM			
	Si		No	Sin Información
	Total	Pendiente tapones		
N°	2,403	370	6,065	106
	2,773			
Total	8,944			

Fuente: Perupetro S.A.
Elaboración Propia

²³⁴ De acuerdo a lo señalado en el informe Técnico N° 168912-2009-OS/GFHL-UMAL del 30 de diciembre de 2009, contenido en el Oficio N° 19853-2009-OS-GFHL/UMAL, remitido a la Defensoría del Pueblo mediante Oficio N° 2835-2012-OS-GFHL/ALHL con fecha 02 de abril de 2012.

²³⁵ Información recibida mediante Carta GGRL-PRAC-GFPA-0192-2013 recibido con fecha 05 de julio de 2013.

²³⁶ Que aprueba el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 22 de noviembre de 1993, y correspondientes modificatorias.

²³⁷ A mayor detalle revisar Tabla N° 1 y 2 del Informe Final de documento denominado *Pasivos Ambientales – Estudio de Pozos ATA, APA y DPA* de Perupetro S.A. recibido mediante Carta GGRL-PRAC-GFPA-0192-2013, con fecha 05 de julio de 2013.

Ahora bien, del total de pozos mal abandonados de acuerdo con dicha institución (6,065), un total de 5,653 corresponden a la zona costa, 25 a la zona sierra o región andina, 161 a la zona selva y 226 pozos mal abandonados se encuentran en el zócalo continental, conforme se grafica a continuación:

Gráfico N° 26
Pozos mal abandonados por zonas – Informe Perupetro 2002






Fuente: Perupetro S.A.
Elaboración propia

Culminada la verificación en campo, de acuerdo a lo informado por Osinergmin, se procedió a realizar un trabajo de gabinete, a fin de incorporar la descripción de cada pozo de acuerdo a las fichas de identificación elaboradas por dicha entidad, conforme se muestra a continuación:

Gráfico N° 27

Ficha de Identificación de Osinergmin

	FICHA DE IDENTIFICACIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES		Código : F2-0FHL-UMAL-PE-03 Revisión : 01
			Fecha : 05-09-09 Página : 1 de 1
Número: 003		Fecha: 14 enero del 2010	
1. LOCALIZACIÓN			
Lote: II			
Área de Producción : Hualtacaí			
Distrito: El Alto		Provincia: Talara	Región: Grau
Identificación del Pozo según PERUPETRO : E5635			
Coordenadas UTM insitu (Sistema WGS84)			Zona
Norte	Este		
9522161	473724	17	
2. DESCRIPCIÓN DEL PASIVO AMBIENTAL			
Es un pozo con cabezal que sobresale a la superficie de la base del hoyo de tierra, se encuentra en una plataforma pequeña con vegetación seca y en cercanías a un corral de ganado caprino, fue identificado como pasivo DPA en informe Final de PERUPETRO S.A. el 2002.			
3. REGISTRO FOTOGRÁFICO			
			
4. CAUSA / ORIGEN			
Inadecuado abandono de la antigua actividad de hidrocarburos			
5. TIPOS DE PASIVOS AMBIENTALES (Marque con X el que corresponda).			
Pozos abandonados	<input checked="" type="checkbox"/>	Efluentes	
Instalaciones mal abandonadas		Emisiones	
Suelos contaminados		Restos o depósitos de residuos	
6. CATEGORÍA AMBIENTAL (Marque con X el que corresponda).			
Contaminación Ambiental		Aspectos de Interés Humano	
Aspectos Estéticos		Ecológico	
7. TITULAR ACTUAL			
Petrolera Monterrico S.A.			
8. TITULAR (S) ANTERIOR (ES)			
Empresa Petrolera Fiscal. Abandonado el 05/01/76			
9. RESULTADO DE MONITOREOS (En caso aplicable) (Preliminar)			
NO APLICA			
10. OBSERVACIONES			
Actualmente, el pozo mantiene su condición de Pasivo Ambiental DPA.			


 Lic. María Lucía Alvarado
 Defensora del Pueblo

Fuente: Osinergmin

Como se puede observar, la Ficha de Identificación de Osinergmin recogía información respecto de la ubicación del PASH (incluyendo coordenadas UTM), una breve descripción del mismo, la causa u origen, el tipo (es decir, si eran pozos o instalaciones abandonadas, suelos contaminados, efluentes,

emisiones, etc.), la categoría ambiental (si correspondía a contaminación ambiental, aspectos estéticos, aspectos de interés humano o ecológico), el titular actual y los anteriores, el resultado de los monitoreos, así como las observaciones, de ser el caso.

Sin embargo, el detalle de la información consignada no sería suficiente, de acuerdo a lo que posteriormente exigiría el Reglamento de la Ley de PASH, el que además requeriría consignar las características de las áreas afectadas, los tipos de contaminantes, sus cantidades, sus características físicas, químicas, biológicas, o toxicológicas, así como su nivel de riesgo (alto, medio o bajo), entre otros.

En ese sentido, como resultado de la demora —de más de tres años— de la aprobación y publicación del Reglamento de la Ley de PASH, la primera etapa del Proceso para la gestión de los PASH debía realizarse nuevamente de acuerdo a los mencionados requerimientos, volviendo dicha etapa a fojas cero.

En efecto, conforme se abordará en el punto 3.2.2.2 del presente capítulo, el Minem no consideró las acciones de identificación realizadas por el Osinergmin para la elaboración del Inventario Inicial de PASH y requirió que las acciones de identificación se realizaran nuevamente cumpliendo con lo establecido por el Reglamento de la Ley de PASH.

Sin perjuicio de ello, como resultado de la labor de identificación de PASH realizada por el Osinergmin, esta entidad identificó un total de 4,634 PASH, los cuales fueron remitidos al Minem, con su correspondiente Ficha de Identificación de Osinergmin²³⁸, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 28
Resumen de PASH identificados por Osinergmin

Osinergmin		N°	Periodo
Oficio N° 19853-2009-OS-GFHL/UMAL	Informe Técnico N° 168912-2009-OS/GFHL-UMAL	1,821	2009
Oficio N° 7426-2010-OS-GFHL/UEEL	Informe Técnico N° 176171-2010-OS/GFHL-UEEL	995	Primer Semestre 2010
Oficio N° 13609-2010-OS-GFHL/UPPD	Informe Técnico N° 183172-2010-OS/GFHL-UPPD	1,818	Segundo Semestre 2010
Total		4,634	2009 - 2010

Elaboración propia

²³⁸ A mayor detalle revisar el Oficio N° 2835-2012-OS-GFHL-ALHL, recibido con fecha 02 de abril de 2012.

iv. Las acciones de identificación de PASH planificadas por el Oefa

A diferencia del Osinergmin, el Oefa asumió la competencia de identificar los PASH cuando el Reglamento de la Ley de PASH se encontraba vigente y luego de más de cinco años de entrada en vigencia de la Ley de PASH.

En efecto, conforme se mencionó en el punto ii) del punto 3.2.2.1 del presente capítulo, es a partir de la precisión de la entidad competente para ejercer la función de identificación de PASH²³⁹, febrero de 2013, que el Oefa procede a emitir un conjunto de normas a efectos de dar cumplimiento a dicha competencia.

En ese sentido –conforme lo expuesto precedentemente–, se aprobó la Directiva para la Identificación de PASH a cargo del Oefa y la Metodología para la estimación del nivel de riesgo de PASH, ambas herramientas de suma importancia para viabilizar lo establecido en el artículo 11º del Reglamento de la Ley de PASH, relacionado con el detalle de información que dicha entidad debe recabar para la consecuente clasificación de los respectivos PASH.

Asimismo, el Oefa aprobó su correspondiente Plan de Identificación de Pasivos Ambientales en el Subsector Hidrocarburos 2013 – 2014 (en adelante, Plan de Identificación de PASH 2013 - 2014)²⁴⁰, así como un total de 2,000 verificaciones de campo de posibles PASH en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA 2014²⁴¹ (en adelante, Planefa 2014) y 1,004 acciones de identificación de posibles PASH en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA 2015²⁴² (en adelante, Planefa 2015).

A través del Plan de Identificación de PASH 2013 - 2014, el Oefa estableció como objetivo general la identificación de PASH en el territorio nacional, durante el periodo 2013 – 2014, por lo que se planteó cuatro objetivos específicos:

- (i) Verificar y registrar los pasivos ambientales inventariados por Perupetro S.A. e identificar pasivos ambientales en los lotes de explotación y exploración bajo contrato en Perupetro S.A. en el territorio nacional.

²³⁹ Mediante Resolución Ministerial N° 042-2013-MINAM, publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 19 de febrero de 2013.

²⁴⁰ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2013-OEFA-CD, publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 20 de febrero de 2013.

²⁴¹ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 052-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 28 de diciembre de 2013.

²⁴² Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 048-2014-OEFA/CD, publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 01 de enero de 2015.

- (ii) Identificar otros PASH, sobre la base de la información alcanzada por la ciudadanía.
- (iii) Determinar la categoría de riesgos de los pasivos ambientales identificados.
- (iv) Informar los resultados de la identificación de los PASH al Minem.

Para tal efecto, se asignó un presupuesto total de S/. 8'273,000.00 Nuevos Soles y se aprobó un cronograma para la implementación de las actividades de identificación de PASH con el detalle de las 11 regiones priorizadas para su ejecución, de acuerdo al siguiente detalle²⁴³:

Cuadro N° 29
Plan de Identificación de PASH 2013 – 2014
Cronograma de actividades 2013

REGIÓN	AÑO 2013											
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
Loreto*	■	■	■	■	■	■	■			■	■	■
Tumbes		■	■	■	■					■	■	■
Piura				■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ucayali						■	■	■	■	■	■	■
Amazonas								■	■	■	■	■
Ica*								■	■	■	■	■
Madre de Dios								■	■	■	■	■
*Área con pasivo ambiental según PERUPETRO												
FASE DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DOCUMENTAL												
FASE DE INVESTIGACIÓN EN CAMPO												
PARTICIPACIÓN CIUDADANA												

Fuente: Oefa

²⁴³ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2013-OEFA-CD, publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 20 de febrero de 2013.

Cuadro N° 30
Plan de Identificación de PASH 2013 – 2014
Cronograma de actividades 2014

REGIÓN	AÑO 2014											
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
Loreto*												
Tumbes												
Piura												
Ucayalí												
La Libertad												
Pasco*												
Puno*												
Cusco												
*Área con pasivo ambiental según PERUPETRO												
FASE DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DOCUMENTAL												
FASE DE INVESTIGACIÓN EN CAMPO												
PARTICIPACIÓN CIUDADANA												

Fuente: Oefa

Sumado a ello, el Oefa estableció cuatro componentes para su implementación respecto de los cuales ha reportado los resultados obtenidos de su ejecución, conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 31
Plan de Identificación de PASH 2013 – 2014

Componente	Tiempo de Ejecución	Resultados*
Fase de Investigación y Análisis documental	Continuo	Se ha considerado: - 8,944 pozos identificados por Perupetro S.A. - 6,110 pozos identificados por Osinergmin.** - Otras fuentes de información referida a los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos.
Aplicativo	2 meses (marzo y abril de 2013)	"Base de datos georeferenciado para la identificación de PASH"
	Continuo	
Fase de Investigación de Campo	Según cronograma de actividades.	- Funcionarios se trasladaron a cada posible pasivo ambiental –identificado previamente en gabinete–, con sus respectivas coordenadas UTM. - Se llenó la "Ficha para la Identificación de PASH". - Se tomaron registros fotográficos. - Se tomaron muestras de suelos, agua y mediciones de emisiones gaseosas fugitivas, dependiendo de los hallazgos en los pozos visitados.

Participación Ciudadana	Según cronograma de actividades.	No reportó.
<p>* De acuerdo a lo reportado mediante Oficio N° 227-2014-OEFA/DE, recibido con fecha 10 de diciembre de 2014.</p> <p>** Cabe señalar que, dicho universo es el resultado de la suma de los 4,634 PASH identificados por Osinergmin (ver Cuadro N° 28) y de los 1,637 pozos no PASH identificados por Osinergmin en los departamentos de Piura y Tumbes.</p>		

Elaboración propia

Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que, de acuerdo a lo reportado por Perupetro S.A., dicha entidad remitió –entre los años 2011 y 2013– diversas comunicaciones al Oefa²⁴⁴ mediante las cuales no solo le remitió su Informe de Identificación de PASH del año 2002, sino que también trasladó las comunicaciones recibidas por diversas personas alertando de la existencia de posibles PASH.

Ahora bien, con relación a las acciones de identificación programadas por el Oefa para el año 2014, si bien el Plan de Identificación de PASH 2013 – 2014 contempló en su Cronograma 2014 priorizar ocho departamentos –Loreto, Tumbes, Piura, Ucayali, La Libertad, Pasco, Puno, Cusco–, dicha entidad aprobó, 10 meses después, en su Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA 2014²⁴⁵ (en adelante, Planefa 2014), en un total de 2,000 verificaciones en campo a posibles PASH en las regiones de Tumbes, Piura, Puno y Loreto.

Es decir, en el Planefa 2014 no se incluyeron los departamentos Ucayali, La Libertad, Pasco y Cusco que habían sido priorizados y cuyas acciones de identificación ya debían de encontrarse debidamente planificadas conforme al “Cronograma de actividades 2014” aprobado previamente, conforme se muestra a continuación:

²⁴⁴ Mediante las cartas GGRL-PRAC-GFPA-083-2011, GGRL-PRAC-GFPA-0106-2011, PRES-PRAC-GFPA-0356-2011, GGRL-PRAC-GFPA-0143-2012, GGRL-PRAC-GFRC-0168-2012, GGRL-PRAC-GFRC-0255-2012, GGRL-PRAC-GFPA-0361-2012, GGRL-PRAC-GFPA-0373-2012, GGRL-PRAC-GFPA-081-2013, PRES-PRAC-GFPA-086-2013, GGRL-PRAC-GFPA-092-2013, adjuntas a la carta GGRL-PRAC-GFPA-192-2013, recibida con fecha 05 de julio de 2013.

²⁴⁵ Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 052-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 28 de diciembre de 2013.

Cuadro N° 32

Comparativo Plan de Identificación 2013-2014 y el Planefa 2014

N°	Cronograma 2014 del Plan de Identificación	Planefa – 2014
Departamentos	Loreto	
	Tumbes	
	Piura	
	Puno	
	La Libertad	-----
	Pasco	-----
	Ucayali	-----
	Cusco	-----

Elaboración propia

Por otro lado, cabe precisar que, respecto del Planefa 2015, casi el 100% de las acciones de identificación se encuentran concentradas en el departamento de Piura, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 33

Planefa 2015 – Identificación de posibles PASH

Programa de visitas a posibles PASH	Región	Fecha de inicio y fin del monitoreo
1,000 Informes técnicos	Piura	2015
4 Informes Técnicos	Por definir	2015

Elaboración propia

v. Las acciones de identificación de PASH ejecutadas por el Oefa

En relación a los resultados de la implementación del Plan de Identificación de PASH 2013 – 2014, del Planefa 2014, así como del Planefa 2015, al 30 de abril del año 2015, el Oefa reportó lo siguiente²⁴⁶:

²⁴⁶ Información reportada mediante Oficio N° 227-2014-OEFA/DE, recibido con fecha 10 de diciembre de 2014; y Oficio N° 102-2015-OEFA/DE, recibido con fecha 09 de junio de 2015.

Al año 2013:

- Al concluir el “Cronograma de actividades 2013” se realizaron actividades de reconocimiento e identificación de PASH en los departamentos de Loreto, Tumbes, Piura y Puno, generando un total de 777 Fichas de posibles PASH, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 34
Fichas de posibles PASH correspondientes al año 2013

N°	Departamento	2013
1	Loreto	02
2	Piura	598
3	Puno*	13
4	Tumbes	164
5	Ucayali	No visitados
6	Amazonas	
7	Ica	
8	Madre de Dios	
Total		777
*Departamento programado en el Cronograma de actividades 2014.		

Fuente: Oefa

- De la revisión del Cuadro N° 29: *Plan de Identificación de PASH 2013 – 2014 Cronograma de actividades 2013*, se advirtió que no se realizaron acciones de reconocimiento e identificación de PASH en cuatro de siete departamentos priorizados durante el año 2013, quedando pendientes los departamentos de Amazonas, Ica y Madre de Dios. Es decir, el “Cronograma de actividades 2013” no se cumplió dentro del plazo establecido.
- De las 777 Fichas de posibles PASH correspondientes al año 2013, reportan haber remitido 305 Informes de Identificación de PASH al Minem, encontrándose pendiente de evaluación un total de 472.

Al año 2014:

- En el año 2014, reportan haber generado cinco Fichas de posibles PASH correspondientes a los cuatro departamentos que no fueron intervenidos en el año 2013, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 35

Fichas del año 2014 de los departamentos no intervenidos en el año 2013

Nº	Departamento	2013
1	Amazonas	01
2	Ica	01
3	Madre de Dios	01
4	Ucayali	02
Total		05

Fuente: Oefa

- Debido a que el Planefa 2014 contemplaba acciones de identificación solo en los departamentos de Loreto, Piura, Puno y Tumbes; y el “Cronograma de actividades 2014” del Plan de Identificación de PASH 2013 – 2014 contemplaba adicionalmente los departamentos de Ucayali, La Libertad, Pasco y Cusco, se nos informó que “la Dirección de Evaluación priorizó las acciones de identificación de PASH en el año 2014 en los ocho departamentos mencionados en el referido Cronograma”, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 36

Posibles PASH visitados durante el año 2014

Nº	Departamento	2014
1	Loreto	21
2	Tumbes	52
3	Piura	1,918
4	La Libertad	---
5	Pasco	05
6	Puno	02
7	Cusco	03
8	Ucayali	03
Total		2,004

Fuente: Oefa

Conforme se puede advertir, en el año 2014, la Dirección de Evaluación cumplió con visitar un total de 2,004 posibles PASH de acuerdo a lo previsto en el Plan de Identificación de PASH.

Cabe precisar que, de acuerdo a lo informado por el Oefa²⁴⁷, dicha entidad se vio impedida de realizar alguna intervención en el departamento de La Libertad, debido a las condiciones geográficas en donde se advirtió la existencia de tres pozos petroleros, toda vez que de la revisión documentaria, los mismos se encontraban ubicados a 100 km mar adentro, sumergidos bajo la superficie del mar, sobresaliendo del lecho marino. En adición a ello, dicha entidad informó que, de acuerdo al Informe de Perupetro, los tres pozos petroleros ubicados en el departamento de La Libertad se encontraban adecuadamente abandonados, conforme a la normatividad vigente en esa época.

Al respecto, el Oefa señala²⁴⁸ que pese a que no se han programado acciones de identificación en el departamento de La Libertad para los años 2014 y 2015, dicha entidad tiene previsto realizar visitas a la totalidad de pozos considerados en el Informe de Perupetro S.A., las cuales se efectuarán conforme a la programación que se realizará año a año mediante el correspondiente Planefa.

Ahora bien, tratándose de las verificaciones en campo previstas en el Planefa 2014, se puede advertir que no se cumplió con dicha programación. En efecto, conforme se desprende del siguiente cuadro, en el departamento de Loreto se programaron 117 visitas de campo. Sin embargo, solo se llevaron a cabo 21 de ellas. La misma situación se produjo en el caso de Tumbes y Puno, donde no se cumplió con el número de visitas programadas. En el caso de Piura, por el contrario, se realizó un mayor número de visitas a las programadas, conforme se muestra a continuación:

247 Información reportada mediante Oficio N° 130-2015-OEFA/DE, recibido con fecha 26 de junio de 2015.

248 *Ibidem*.

Cuadro N° 37
Visitas pendientes Planefa 2014

Nº	Departamento	Programadas Planefa 2014	Visitas 2014	Visitas Pendientes Planefa 2014
1	Loreto	177	21	156
2	Piura	1,658	1,918	+ 260
3	Tumbes	151	52	99
4	Pasco		05	
5	Ucayali		05	
6	Cusco		03	
7	Puno	14	02	12
8	Amazonas		01	
9	Ica		01	
10	Madre de Dios		01	
11	La Libertad		---	
Total		2,000	2,009	

Fuente: Oefa
Elaboración propia

Sobre el particular, el Oefa informó que tuvo que priorizar dichas visitas debido a que en el año 2014, también debía cumplir con realizar las visitas programadas en el Plan de Identificación de PASH 2013 – 2014 que se encontraban pendientes.

Del Cuadro N° 37: *Visitas pendientes Planefa 2014*, así como de la existencia de dos instrumentos de programación de actividades para la atención de una misma tarea para el año 2014, se advierte una inadecuada planificación para la atención de una tarea que evidencia serios retrasos –por los motivos antes mencionados–, y cuyo universo podría llegar a superar los 8,944 pozos identificados por Perupetro S.A. en el año 2002.

- Al 05 de diciembre de 2014, de las 2,009 Fichas de los posibles PASH visitados en el año 2014, fueron generados y remitidos 241 Informes de Identificación de PASH al Minem, quedando pendientes de evaluación un total de 1,768.

Al año 2015:

- De acuerdo a lo reportado, desde que el Oefa asume la competencia para identificar PASH, es decir, desde febrero del año 2013, hasta el 30 de abril del año 2015, ha realizado un total de 2,968 visitas a posibles PASH, de las cuales se ha identificado y remitido al Minem 1,766 Informes de Identificación de PASH, a nivel nacional, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 38
Acciones de Identificación OEFA
(Febrero 2013 – Abril 2015)

Año	Visitas	Informe PASH remitido al Minem	Ficha PASH En evaluación
2013	777	36	1,200
2014	2,009	933	
2015	182	797	
Total	2,968	1,766	1,200

Fuente: Oefa
Elaboración propia

- Los 1,766 PASH identificados por el Oefa se encuentran ubicados en seis departamentos del Perú, conforme se presenta a continuación:

Cuadro N° 39
PASH a nivel nacional
(Febrero 2013 – Abril 2015)

N°	Departamento – Provincia (s)	PASH
1	Amazonas	1
	Condorcanqui	1
2	Loreto	3
	Dátém del Marañón	2
	Loreto	1
3	Pasco	5
	Oxapampa	5
4	Piura	1,679
	Paíta	4
	Talara	1,675
5	Puno	7
	Huancané	4
	San Román	3
6	Tumbes	71
	Contralmirante Villar	70
	Tumbes	1
Total		1,766

Fuente: Oefa

De la revisión del Cuadro N° 39: PASH a nivel nacional se puede advertir que el mayor número de PASH identificados se encuentra en el departamento de Piura, específicamente en la provincia de Talara, la cual cuenta con un total de 1,675 PASH, monto que representa el 95% del total de PASH identificados por el Oefa al 30 de abril del año 2015.

- De los 1,766 PASH identificados por el Oefa, 72 poseen nivel de riesgo alto, por lo que fueron remitidos²⁴⁹ al Minem, a fin de que se pueda tomar las medidas necesarias para efectos de la remediación respectiva, de acuerdo a lo establecido en el artículo 10° del Reglamento de la Ley de PASH.

Al respecto, resulta pertinente señalar que de los 72 PASH calificados como de riesgo alto, siete de ellos, cuentan con dicha calificación en los tres aspectos, es decir, tanto para la salud, la seguridad de la población, así como para la calidad del ambiente, conforme el siguiente detalle:

Cuadro N° 40

PASH – Alto riesgo: Salud, seguridad de la población y la calidad del ambiente

N°	Región	Código Perupetro	Informe	Oficio	Conclusiones
1	Piura	T3843 Lote VII/VI (ex VI)	N° 004-2015-OEFA/ DE-SDCA-CIPASH	N° 006- 2015- OEFA/ DE	- Pozo mal abandonado, no se encuentra herméticamente cerrado ni en condiciones seguras. En el área circundante al pozo se encontró suelo contaminado con presencia de hidrocarburos.
2	Piura	A1557	N° 0131-2015- OEFA/DE-SDCA- CIPASH	N° 012- 2015- OEFA/ DE	
3	Piura	L_476	N° 0575-2015- OEFA/DE-SDCA- CIPASH	N° 071- 2015- OEFA/ DE	

²⁴⁹ Información reportada mediante los Oficios N° 041-2015-OEFA/DE y N° 102-2015-OEFA/DE, recibidos con fecha 31 de marzo de 2015 y 09 de junio de 2015, respectivamente. Para mayor detalle revisar los anexos de los referidos oficios.

4	Piura	L_249 Lote VII/VI (ex VI)	Nº 0576-2015- OEFA/DE-SDCA- CIPASH	Nº 071- 2015- OEFA/ DE	- Pozo mal abandonado, no se encuentra herméticamente cerrado ni en condiciones seguras. En el área circundante al pozo se encontró suelo contaminado con presencia de hidrocarburos.
5	Tumbes	Sin código (Ficha OEFA F02822) LOTE XX	Nº 0588-2015- OEFA/DE-SDCA- CIPASH	Nº 071- 2015- OEFA/ DE	- Pozo presenta emisiones gaseosas fugitivas; asimismo, no se encuentra herméticamente cerrado, ni en condiciones seguras. En el área circundante al pozo existe suelo impregnado con la presencia de hidrocarburos.
6	Piura	L_381 Lote VII/VI (ex VI)	Nº 1186-2014-OEFA- DE/SDCA	Nº 218- 2014- OEFA/ DE	- Pozo no se encuentra herméticamente cerrado, ni en condiciones seguras. En el área circundante al pozo se encontró suelo contaminado con presencia de hidrocarburos.
7	Piura	T_500 Lote VII/VI (ex VII)	Nº 989-2014-OEFA/ DE-SDCA	Nº 205- 2014- OEFA/ DE	- Pozo mal abandonado, no se encuentra herméticamente cerrado ni en condiciones seguras. En el área circundante al pozo se encontró suelo contaminado con presencia de hidrocarburos.

Fuente: Oefa
Elaboración propia

Sobre el particular, para la Defensoría del Pueblo resulta de máxima importancia que se realicen las acciones inmediatas para remediar con prioridad y en el corto plazo, no solo los 72 PASH calificados con nivel de riesgo alto, sino la totalidad de los PASH identificados por el Oefa, dado que muchos de ellos fueron advertidos por Perupetro S.A. desde el año 2002, es decir hace más de 10 años.

De las acciones de identificación reportadas por el Oefa se advierte lo siguiente:

- Se han realizado acciones de identificación de PASH en 11 departamentos del Perú.
- En un poco más de dos años, es decir desde febrero de 2013 al 30 de abril de 2015, se han realizado 2,968 visitas a posibles pasivos, monto que representa el 33%, únicamente de los pozos abandonados identificados por Perupetro S.A. en el 2002, los cuales forman parte del total de la base de datos inicial que contempló el Oefa²⁵⁰ para el cumplimiento de sus labores.
- Como resultado de las 2,968 visitas a posibles PASH el Oefa ha identificado 1,766 PASH a nivel nacional y 1,200 Fichas de posibles PASH se encuentran en evaluación.
- Para el año 2015 se ha programado realizar 1,004 acciones de identificación de PASH, respecto de las cuales casi el 100% de las mismas se encuentran concentradas en el Departamento de Piura.

Ante tales resultados, se advierte que, si bien se han aprobado instrumentos a fin de programar año a año la ejecución de acciones de identificación de PASH, la ejecución de las mismas no se ha realizado conforme a lo programado.

Sumado a ello, se advierte que la planificación se ha realizado a corto plazo, sin contemplar una programación continua hasta culminar las labores de identificación respecto del universo de pozos que el Oefa ha considerado como base para dar cumplimiento a la primera etapa del procedimiento para la gestión de los PASH. Es decir, los 8,944 pozos identificados por Perupetro S.A. y los 6,110 pozos identificados por el Osinergmin.

En atención a ello, la Defensoría del Pueblo sostiene la necesidad de que el Oefa realice una adecuada planificación de las acciones de identificación a

²⁵⁰ Ver Cuadro N° 31: *Plan de Identificación de PASH 2013 – 2014*.

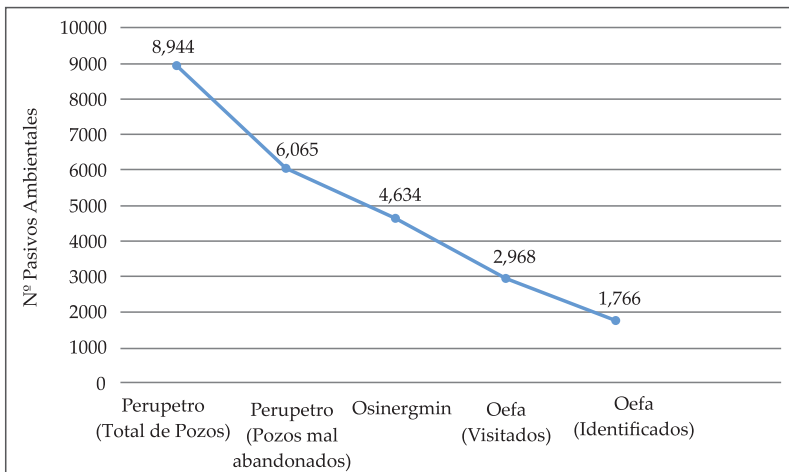
largo plazo, para lo cual correspondería aprobar un Plan de Identificación de Pasivos Ambientales que contemple la totalidad de los pozos pendientes de visitar identificados por Perupetro S.A. y el Osinergmin. Para tal efecto, el referido plan deberá contar con un cronograma de visitas dentro de un plazo razonable, así como con presupuesto y personal suficiente para llevar a cabo dichas actividades.

Con ello, se podrá contar con un periodo razonable y determinado para concluir con las acciones de identificación de los pozos identificados por Perupetro S.A. y el Osinergmin, a fin de determinar si constituyen o no un PASH. Al respecto, se advierte la necesidad de intensificar las acciones de identificación.

Sobre la evolución de la identificación de pozos mal abandonados

Entre los años 2002 y 2015, como resultado de las acciones de identificación de pozos mal abandonados que, como se mencionó a lo largo del presente ítem, fueron realizadas por tres entidades distintas, se puede apreciar lo siguiente:

Gráfico N° 28
Evolución de la identificación de pozos mal abandonados
2002 – 2015



Elaboración propia

Al 30 de abril de 2015, un balance cuantitativo de la primera etapa del procedimiento para la gestión de los PASH conlleva a concluir que los avances —a siete años de la vigencia de la Ley de PASH y a 13 años de ser identificados los pozos por Perupetro S.A—, son aún incipientes.

Son 1,766 los PASH identificados, correspondientes a 2,968 visitas a posibles PASH, visitas que si se comparan el universo de pozos a verificar, únicamente representa el 33% de los identificados por Perupetro S.A. en el 2002.

Pese a los hallazgos detectados, cabe destacar los esfuerzos realizados por el Oefa, entidad que —en menos de tres años de iniciar sus acciones de identificación de PASH— ha cumplido con realizar cerca de la mitad de visitas que las realizadas por el Osinergmin²⁵¹, considerando las exigencias y especificaciones previstas por el artículo 11° del Reglamento de la Ley de PASH. Es decir, no solo ha verificado los pozos abandonados en campo, sino que se han tomado muestras de suelo, agua, entre otros, a fin de que los mismos sean analizados por laboratorios certificados.

3.2.2.2 Segunda Etapa: Clasificación, elaboración, actualización y registro del Inventario de PASH

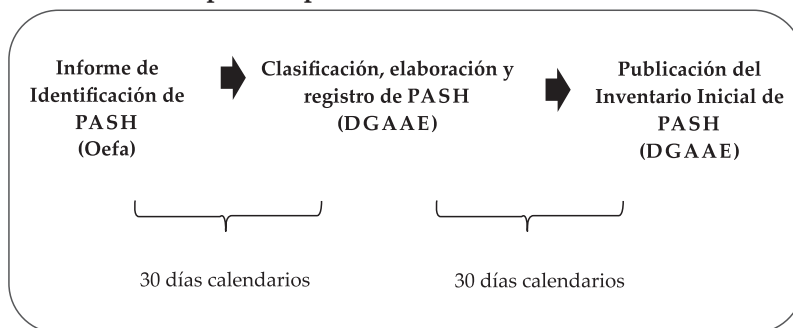
La segunda etapa del procedimiento para la gestión de los PASH se encuentra a cargo del Minem, específicamente de la DGAAE, Dirección que debe cumplir con la clasificación, elaboración, actualización y registro del inventario de los PASH, por zonas geográficas.

Al respecto, el artículo 6° del Reglamento de la Ley de PASH dispuso que el mencionado inventario debía estar constituido por los PASH identificados por el Oefa y aprobado mediante Resolución Ministerial, debidamente publicada en el diario oficial “El Peruano”.

Para tal efecto, se dispuso que el Minem dentro de un plazo no mayor de 30 días calendario, contados a partir de la fecha de recepción del Informe de Identificación de Pasivos Ambientales —desarrollado a mayor detalle en el punto i) del punto 3.2.2.1 del presente capítulo—, cumpla con publicar el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.

²⁵¹ Entidad que realizó acciones de identificación de PASH durante los años 2009 y 2010.

Gráfico N° 29
Procedimiento para la aprobación del Inventario Inicial de PASH

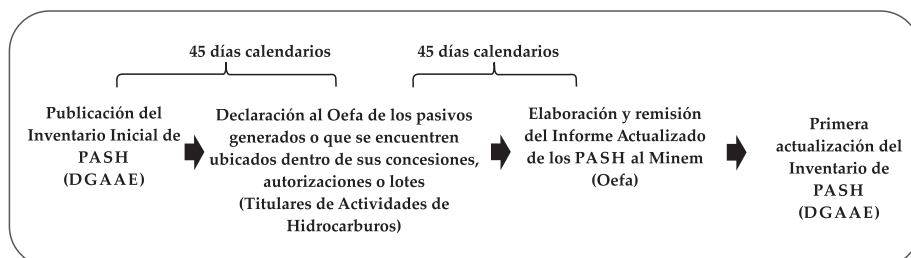


Elaboración propia

Asimismo, el artículo 8° del Reglamento de la Ley de PASH estableció que el referido Inventario Inicial debía ser actualizado por primera vez a los 90 días calendario de haber sido publicado. Ello, a fin de que los Titulares de Actividades de Hidrocarburos contaran con un plazo de 45 días calendarios para que declaren ante el Oefa, los PASH que hubiesen generado o que se encuentren ubicados dentro del ámbito de sus respectivas concesiones, autorizaciones o lotes.

Culminados los 45 días antes mencionados, el citado artículo 8° del Reglamento de la Ley de PASH otorgó un plazo de 45 días calendario al Oefa, para que dicha entidad cumpla con elaborar y remitir el Informe Actualizado de los Pasivos Ambientales al Minem, a fin de que dicha entidad publique la primera actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.

Gráfico N° 30
Primera actualización del Inventario Inicial de PASH



Elaboración propia

De esta manera, la DGAAE debe actualizar el mencionado Inventario, con la información obtenida de manera posterior a la publicación del Inventario Inicial de PASH, la cual debe ser remitida por el Oefa, a través del correspondiente Informe de Identificación de Pasivos Ambientales, con una periodicidad de tres meses.

Cabe señalar que, de acuerdo al artículo 9° del Reglamento de la Ley PASH, la actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos deberá ser aprobada por Resolución Ministerial, y deberá ser publicado en la página web de la mencionada institución.

i. Sobre las acciones de clasificación, elaboración, actualización y aprobación del Inventario de PASH

Debido a la demora en la implementación de las acciones de identificación de conformidad con lo previsto en el Reglamento de la Ley de PASH, las acciones de clasificación, elaboración, actualización y aprobación del Inventario de PASH se realizaron con retraso. Sin embargo, pese a que la dificultad en la asunción de competencias de identificación²⁵² contribuyó en dicha dilación, la demora en esta etapa principalmente se encontró relacionada con el retraso en la publicación del Reglamento de la Ley de PASH.

En efecto, conforme se mencionó en los puntos 3.2.1 y 3.2.2.1 del presente capítulo, el Reglamento de la Ley de PASH especifica en su artículo 11° el detalle de información que debe contener el Informe de Identificación de PASH para que la entidad competente pueda realizar la clasificación, elaboración, actualización y aprobación del Inventario de PASH. El mencionado texto normativo fue publicado en el mes de febrero del año 2011, con más de tres años de retraso, no obstante debía ser aprobado en un plazo no mayor a 120 días contados desde el 19 de noviembre de 2007, mediante Decreto Supremo refrendado por el Minem.

Como se recuerda, el Osinergmin cumplió con remitir al Minem un total de 4,634 PASH identificados entre los años 2009 y 2010, a través de tres Informes de Identificación de PASH²⁵³. Sin embargo, dichos informes de identificación no fueron considerados por el Minem.

²⁵² Para mayor detalle revisar subtítulo denominado *Sobre las acciones de identificación de PASH del Osinergmin* del punto 2.2 del presente capítulo.

²⁵³ Para mayor detalle ver Cuadro N° 28: *Resumen de PASH identificados por Osinergmin*.

Frente a ello, dado el tiempo transcurrido sin que a dicha fecha exista un Inventario de PASH y habiendo información oficial emitida por el Osinergmin, en el mes de noviembre del año 2012, la Defensoría del Pueblo recomendó al Minem disponer las acciones destinadas a la inmediata calificación, elaboración, actualización y publicación del referido inventario inicial, así como la determinación de responsables de los mismos, teniendo en cuenta la información que en su momento entregó Osinergmin²⁵⁴. En respuesta, el Minem señaló lo siguiente²⁵⁵:

En atención a la recomendación del Defensor del Pueblo, se indica que la información remitida por el Osinergmin, no cuenta con los datos requeridos en el artículo 11º del D.S. N° 004-2011-EM (Reglamento de la Ley N° 29134), tales como: precisión de las características de las áreas afectadas y los tipos de contaminantes que contienen, sus cantidades y sus características físicas, químicas, biológicas o toxicológicas, así como el nivel de riesgo (alto, medio o bajo); insumo básico para que esta Dirección General pueda realizar la clasificación, elaboración, actualización y publicación del Inventario Inicial de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos así como la determinación de responsables de los mismos.

Sumado a ello, dicho Ministerio informó²⁵⁶ haber puesto en conocimiento del Osinergmin sobre la observación antes mencionada mediante Oficio N° 748-2012-MEM/AAE e Informe N° 055-2012-MEM-AAE/JFSM de fecha 27 de abril de 2012, y señaló haber requerido a dicha entidad de manera reiterada –en los meses de marzo y mayo del año 2011²⁵⁷– el Informe de Identificación de PASH, adjuntando un formato en donde se precisaba la información requerida de acuerdo a lo estipulado en el Reglamento de la Ley de PASH.

Resulta pertinente señalar que la observación realizada por el Minem, a través de la DGAAE, fue remitida al Osinergmin con posterioridad al 04 de marzo del año 2011, fecha en la que el Oefa asume funciones en materia

²⁵⁴ Mediante Oficio N° 1461-2012-DP, notificado al Minem con fecha 20 de noviembre de 2012.

²⁵⁵ Información remitida a través del Informe N° 130-2012-MEM-AAE/MMR, adjunto al Oficio N° 2949-2012-MEM/SEG, recibido con fecha 20 de diciembre de 2012.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ Mediante los Oficios N° 619-2011-EM/AAE, de fecha 21 de marzo de 2011 y N° 1151-2011-EM/AAE, de fecha 24 de mayo de 2011, de acuerdo a lo informado en el Oficio N° 2949-2012-MEM/SEG, recibido con fecha 20 de diciembre de 2012.

de hidrocarburos e inician las dificultades relacionadas con la asunción de competencias detalladas en el punto iii) del punto 3.2.2.1 del presente capítulo.

Conforme se puede advertir, el retraso en la reglamentación de la Ley de PASH, a cargo del sector Energía y Minas, ha afectado negativamente la gestión del Estado frente a los PASH, toda vez que su demora no solo ha significado un retraso en la implementación de las dos primeras etapas del proceso para la gestión de los PASH, sino que también la identificación de responsables, retrasando significativamente el cumplimiento del objetivo principal de la Ley de PASH, que es la remediación ambiental, con el objeto de reducir o eliminar impactos negativos en la salud de la población, en el ecosistema circundante y en la propiedad.

En ese contexto, y en cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la Defensoría del Pueblo²⁵⁸, finalmente, el 19 de diciembre de 2014, el Minem cumplió con aprobar y publicar el Inventario Inicial de PASH, a través de la Resolución Ministerial N° 536-2014-MEM/DM. Cabe precisar que la información contenida en el mencionado Inventario Inicial de PASH corresponde a la remitida por el Oefa en el periodo comprendido entre el 20 de febrero de 2013 hasta el 04 de setiembre de 2014²⁵⁹.

De la revisión del Inventario Inicial de PASH, se registra la existencia de 156 PASH. Sin embargo se advierte que dos ítems corresponden a un mismo PASH, error que también advirtió el Oefa al Minem a fin de que proceda a su rectificación.

²⁵⁸ Recomendaciones realizadas mediante los siguientes documentos: Oficio N° 076-2012-DP/AMASPPI, notificado con fecha 22 de marzo de 2012 y el Oficio N° 1461-2012-DP, notificado al Minem con fecha 20 de noviembre de 2012.

²⁵⁹ De acuerdo a lo reportado por el Oefa mediante el Oficio N° 106-2015-OEFA/DE remitido al Minem, adjunto al Oficio N° 102-2015-OEFA/DE, recibido con fecha 09 de junio de 2015.

Cuadro N° 41
Ítem duplicado en el Inventario Inicial de PASH

Ítem	Cuencas Hidrográficas		Lote	Código Perupetro S.A. del Pozo	Empresa Operadora Actual	Distrito	Provincia	Región	Coordenadas UTM		Tipo de Pasivo
	Unidad Hidrográfica	Nombre de Cuenca							Norte	Este	
2	Región Hidrográfica del Pacífico	Intercuenca 1391	VII	T 2135	Sapet	La Brea	Talara	Piura	9487687	476444	Pozo mal abandonado
70	Región Hidrográfica del Pacífico	Intercuenca 1391	VII	T 2135	Sapet	La Brea	Talara	Piura	9487687	476444	Pozo mal abandonado

Fuente: Minem

En ese sentido, el Inventario Inicial de PASH cuenta con 155 y no con 156 PASH, cifra que resulta preocupante considerando que al 30 de abril de 2015 el Oefa ha reportado la identificación de 1,776 PASH.

Sobre el particular, se le solicitó información al Minem respecto del cumplimiento de la obligación de aprobar y publicar la primera actualización del Inventario Inicial de PASH, conforme lo establece el artículo 8° del Reglamento de la Ley de PASH. En respuesta, dicha entidad informó²⁶⁰ haber requerido el correspondiente Informe Actualizado de los PASH al Oefa mediante el Oficio N° 661-2015-MEM-DGAAE, con fecha 24 de marzo de 2015.

De acuerdo a lo informado por el Oefa²⁶¹, el Informe Actualizado de los PASH fue notificado al Minem el 22 de mayo de 2015, no obstante el plazo establecido para la remisión del mismo —90 días calendarios contados desde la publicación del Inventario Inicial de PASH—, habría vencido el 19 de marzo de 2015.

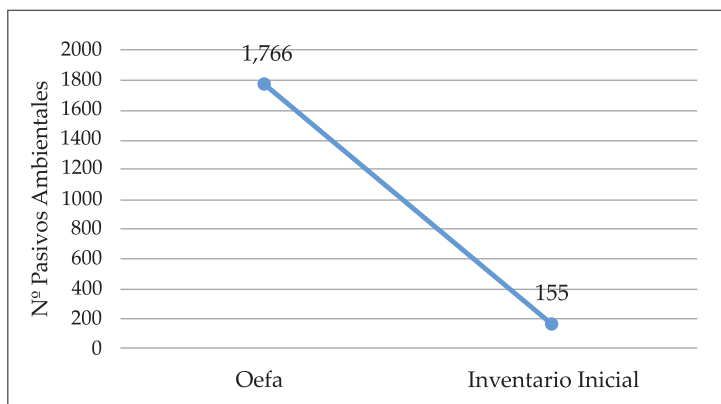
La actualización del Inventario Inicial de PASH constituye un paso importante para la continuación del proceso para la gestión de los PASH. No cumplir con ello genera que no se incorpore un grupo importante de PASH identificados por el Oefa y, en consecuencia, que no se realicen las acciones correspondientes para la identificación de sus responsables y consecuente remediación.

²⁶⁰ De acuerdo a lo reportado mediante Oficio N° 1068-2015-MEM/DGAAE, recibido con fecha 14 de mayo de 2015.

²⁶¹ Mediante Oficio N° 102-2015-OEFA/DE, recibido con fecha 09 de junio de 2015.

Tal como se muestra en el siguiente gráfico, existe una brecha considerable entre los PASH identificados por el Oefa y los contemplados en el inventario. Efectivamente, se advierte un total de 1,611 PASH identificados por el Oefa que al cierre del presente informe no han sido incluidos en el Inventario de PASH del Minem. En ese sentido, a la fecha de cierre del presente informe, continúa pendiente la primera actualización del Inventario Inicial de PASH.

Gráfico N° 31
PASH en el Inventario de PASH



Elaboración propia

3.2.2.3 Tercera Etapa: Determinación de responsables

La tercera etapa del proceso para la gestión de los PASH corresponde a la determinación de los responsables de los PASH, tarea que se encuentra a cargo del Minem. Para tal efecto, deberá tener en cuenta los siguientes criterios, listados en el artículo 4º de la Ley de PASH, conforme se cita a continuación:

Artículo 4º.- Determinación de los responsables de los pasivos ambientales

- a. Las empresas que estén operando en las actividades del subsector hidrocarburos asumen la responsabilidad de los pasivos ambientales que hayan generado, así como aquellos generados por terceros que hayan asumido en los respectivos contratos de transferencia o cesión, o de cualquier otra forma.

- b. Las empresas que hubieran generado pasivos ambientales que no estén operando y cuyos titulares hayan sido identificados como generadores de los pasivos ambientales son responsables de estos.
- c. En todos aquellos casos en donde no sea posible identificar a los responsables de los pasivos ambientales, el Estado asumirá progresivamente su remediación.
- d. En los nuevos contratos de licencia o servicios, que celebre Perupetro S.A. con empresas contratistas, se deberá incluir una cláusula precisando las responsabilidades por los pasivos ambientales que pudieran encontrarse en el área, siendo posible que la remediación sea asumida por el nuevo contratista o por el anterior, según lo que Perupetro S.A. hubiera pactado con este.

En relación a lo anterior, el artículo 12º del Reglamento de la Ley de PASH precisa lo siguiente:

Cuadro N° 42
Determinación de los responsables de los PASH

Situación del operador	Obligaciones
Responsable Operando	Los Titulares deberán informar, bajo Declaración Jurada, dentro del plazo otorgado, la situación actual de los PASH.
Responsable No Operando	Personas naturales o jurídicas que no se encuentren operando y que hubiesen generado un PASH, deberán informar bajo Declaración Jurada, dentro del plazo otorgado, la situación actual de los mismos.
Responsables no identificados	El Estado asume progresivamente, y según su disponibilidad presupuestal, la remediación de los PASH, priorizando los de mayor urgencia de remediación dada su situación de riesgo, en resguardo de la salud humana, la protección del ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales pasibles de afectación.

Elaboración propia

Al respecto, de acuerdo al artículo 6° del Reglamento de la Ley de PASH, el Minem determinará, mediante Resolución Ministerial, a los responsables de los PASH, previo Informe del Oefa.

i. Sobre las acciones de determinación de responsables

Como resultado de la supervisión realizada, se advierte que el Minem no ha cumplido con emitir Resolución Ministerial alguna, a través de la cual se determinen responsables de los PASH.

Sobre el particular, cabe recordar que, en el mes de febrero de 2012, la Defensoría del Pueblo solicitó información al Minem respecto del cumplimiento de las acciones para determinar a los responsables de los PASH²⁶². En dicha oportunidad, informó sobre las dificultades en la asunción de competencias desde el inicio de funciones del Oefa en materia ambiental de hidrocarburos²⁶³, motivo por el cual no se habría realizado la identificación de pasivos y en consecuencia se encontraba a la espera del Informe de Identificación de PASH por parte del Oefa o del Osinergmin, para proceder de acuerdo a lo establecido por la Ley de PASH y su correspondiente Reglamento²⁶⁴.

Superadas las dificultades relacionadas con la asunción de competencias para la identificación de los PASH y publicado el Inventario Inicial de PASH, la Defensoría del Pueblo nuevamente solicitó información²⁶⁵ al Minem respecto de las acciones realizadas para la determinación de responsables de los PASH identificados de acuerdo a lo establecido en el artículo 11° del Reglamento de la Ley de PASH.

Al respecto, dicha entidad informó²⁶⁶ que se encontraba a la espera del Informe Actualizado de Pasivos Ambientales por parte del Oefa –de conformidad con el artículo 8° del Reglamento de la Ley de PASH²⁶⁷, “a fin de proceder con la Primera Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos; así como, de proseguir con las acciones que coadyuven en la determinación de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos, toda vez que se encontrarían pendientes de ser actualizados con la información remitida en el Informe

²⁶² Mediante el Oficio N° 0005-2012-DP/AMASPPI, notificado el 04 de enero de 2012.

²⁶³ A mayor detalle revisar el punto 2.1.2 del presente capítulo.

²⁶⁴ Información reportada mediante el Oficio N° 202-2012-MEM/AAE, recibido el 01 de febrero de 2012.

²⁶⁵ Mediante Oficio N° 0017-2015-DP/AMASPPI, notificado con fecha 13 de febrero de 2015, solicitud reiterada mediante Oficio N° 0097-2015-DP/AMASPPI, notificado el 05 de mayo de 2015.

²⁶⁶ Oficio N° 1068-2015-MEM/DGAAE, recibido el 14 de mayo de 2015.

²⁶⁷ Ver Gráfico N° 30: *Primera actualización del Inventario Inicial de PASH.*

Actualizado, con lo cual se procedería con la publicación de la Resolución Ministerial que aprueba la Primera Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales y que determina a los responsables de los pasivos ambientales”.

Pese a no haber emitido la Resolución Ministerial de determinación de responsables, el Minem informó que se encuentra realizando acciones que coadyuven a dicha tarea, de acuerdo al siguiente detalle²⁶⁸:

- Mediante Oficio N° 661-2015-MEM-DGAAE, de fecha 24 de marzo de 2015, solicitó al Oefa la remisión del Informe Actualizado, a fin de continuar con las funciones asignadas. Al respecto, señala que se encuentra coordinando con el Oefa, por lo que el mencionado informe se encontraría por ser remitido en los próximos días.
- Ha requerido información acerca de la identificación de los titulares que generaron dichos pasivos, así como del detalle de las cláusulas de responsabilidad de los contratos suscritos entre los operadores actuales de los lotes donde se ubican los pasivos ambientales y Perupetro S.A.²⁶⁹. En adición a ello, indica que viene revisando los instrumentos de gestión ambiental de proyectos aprobados ubicados en la zona donde se encuentran los pasivos ambientales, a fin de establecer si alguna persona natural o jurídica ha asumido la remediación de dichos pasivos en algún instrumento ambiental.

Por su parte, Perupetro S.A. remitió a la Defensoría del Pueblo información que acredita que, desde el año 2011, ha cumplido con remitir al Minem información relacionada a la determinación de responsables del abandono de PASH, de acuerdo al siguiente detalle:²⁷⁰

²⁶⁸ Oficio N° 1068-2015-MEM/DGAAE, recibido el 14 de mayo de 2015.

²⁶⁹ Mediante Oficios N° 01-2015-MEM/DGAAE, de fecha 07 de enero de 2015, N° 680-2015-MEM/DGAAE, de fecha 27 de marzo de 2015, de acuerdo a lo reportado en el Oficio N° 1068-2015-MEM/DGAAE, recibido el 14 de mayo de 2015.

²⁷⁰ Información reportada mediante Carta GGRL-PRAC-GFPA-0192-2013, recibida con fecha 05 de julio de 2013.

Cuadro N° 43
Información requerida a Perupetro S.A. sobre la determinación de responsables de los PASH

Solicitud	Respuesta Perupetro S.A	Pozo – Lote	Información relevante
Oficio N° 740-2011-MEM/AAE	GGRL-PRAC-GFPA-0207-2011(1)	Z-270; NN1-XX Lote XX	-No fueron perforados por Petrolera Monterrico S.A., operador no tiene interés de invertir en los mismos.
		Z-127 Lote Z1	-No fue perforado por el operador BPZ Exploración & Producción S.R.L. - Petroperu S.A. comunicó el reinicio de trabajos incluidos en el programa de abandono de pozos del noroeste.
Oficio N° 822-2011-MEM/DGH	GGRL-EXPL-0307-2011	Z-270; NN1-XX Lote XX	- Los pozos fueron perforados por la Empresa Petrolera Fiscal en los años 1900.
		Z-127 Lote XX	- El pozo fue perforado por la Empresa Petrolera Fiscal en los años 1906.
Oficio N° 2742-2011-MEM/AAE	GGRL-PRAC-GFPA-0147-2012	T_548, T_937 Lote VII/VI	- Los pozos fueron perforados por la compañía “London Pacific” en los años 1911 y 1920, respectivamente.
		T_1356, T_1435 Lote VII/VI	- Los pozos fueron perforados por la compañía “International Petroleum Company” en los años 1921 y 1922, respectivamente. - Respecto del pozo T_1356, el abandono técnico definitivo se encontraba a cargo de Petroperu S.A., sin embargo quedó pendiente de ejecutar su respectivo abandono.
Oficio N° 494-2012-EM/AAE	GGRL-PRAC-GFPA-0235-2012	4683 ATA Lote VII/VI	- Sapet Development Peru INC, Sucursal del Perú, indicó que no había sido puesto en producción o rehabilitado para su explotación, desde el inicio de sus operaciones en el año 1993.

Oficio N° 985-2012- EM/DGH	GGRL-PRAC- GFPA-0454-2012	T-4683 Lote VII/VI	- El operador anterior a Sapet Development Perú INC, Sucursal del Perú fue Petróleos del Perú - Petroperu S.A. - La empresa que perforó el pozo fue International Petroleum Company en el año 1955.
----------------------------------	------------------------------	-----------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaboración propia

Conforme se puede apreciar, el Minem cuenta con información vinculada a la determinación de responsables, incluso desde el año 2011. Sin embargo, hasta la fecha, no reporta ningún avance sobre el particular.

Para la Defensoría del Pueblo, es de suma importancia que se realicen acciones concretas para la inmediata determinación de responsabilidades, considerando que el Informe de Actualización de PASH fue remitido al Minem con fecha el 22 de mayo de 2015, por lo que se requiere que dicho Ministerio intensifique las acciones destinadas al cumplimiento de esta tarea, considerando la información remitida por el Oefa y por Perupetro S.A.

Sobre los acuerdos de responsabilidad ante PASH que pudieran encontrarse en el área materia de los nuevos contratos de licencia

Por otro lado, si bien las acciones de determinación de responsables se encuentran estrechamente relacionadas a las acciones de identificación de PASH y su respectiva consignación en el inventario, ello no implica que exista impedimento alguno para negociar y consignar, en los nuevos contratos de licencia o servicios, las acciones a realizar frente al eventual hallazgo de un PASH dentro del área del lote, precisando las responsabilidades que las partes asumirían o no, en dicho supuesto.

Sobre este punto, corresponde recordar la obligación prevista en el artículo 4º de la Ley de PASH:

- d. En los nuevos contratos de licencia o servicios, que celebre Perupetro S.A. con empresas contratistas, se deberá incluir una cláusula precisando las responsabilidades por los pasivos ambientales que pudieran encontrarse en el área, siendo posible que la remediación sea asumida por el nuevo contratista o por el anterior, según lo que Perupetro S.A. hubiera pactado con este.

Pese a ello, de acuerdo a lo informado por Perupetro S.A., la mencionada obligación no ha sido cumplida. Por este motivo, la Defensoría del Pueblo ha venido alertando que esta obligación se mantiene pendiente desde el año 2007.

En efecto, en junio del año 2013²⁷¹, dicha institución informó que “(...) *en los contratos suscritos por Perupetro S.A., desde la dación de la Ley N° 29134, no se definen cláusulas específicas precisando las responsabilidades por los pasivos ambientales que pudieran encontrarse en el área. Ello, debido a que no se cuenta con el inventario de pasivos ambientales de hidrocarburos y la determinación de responsables*”.

Frente a dicha situación, la Defensoría del Pueblo recomendó²⁷² a Perupetro S.A. disponer las medidas necesarias para dar cumplimiento a la obligación prevista en el inciso d) del artículo 4° de la Ley de PASH, tanto en la elaboración del proyecto de contratos de licencia y servicios, así como en la solicitud de aprobación de los mismos dirigida al Minem. De igual modo, recomendó²⁷³ al Minem disponer las medidas necesarias para que se garantice el cumplimiento de la obligación antes descrita, tanto en la emisión de informes, como en la aprobación de los contratos de licencia y servicios.

En respuesta a la mencionada recomendación, Perupetro S.A. precisó la información remitida, indicando que contaba con tres grupos de nuevos contratos, respecto de los cuales se debe considerar lo siguiente²⁷⁴:

- i. Desde el 21 de noviembre de 2007 se ha suscrito un grupo de 12 Contratos de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos. Sin embargo, éstos fueron aprobados por el Directorio de Perupetro S.A. y enviados al Minem para su aprobación entre los meses de setiembre y octubre de 2007, fecha en la cual aún no se encontraba vigente la Ley de PASH, motivo por el cual la referida cláusula no fue incorporada.
- ii. Entre los años 2009 y 2010, fueron suscritos 11 Contratos de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, *“en los cuales, conforme lo dispone el inciso d) del artículo 4° de la Ley de Pasivos Ambientales, se ha previsto un acápite específico referido*

²⁷¹ A través de la Carta N° GGRL-PRAC-GFPA-0192-2013, remitida con fecha 05 de julio 2013.

²⁷² Mediante el Oficio N° 1196-2013/DP, notificado con fecha 17 de setiembre de 2013.

²⁷³ Mediante el Oficio N° 1197-2013/DP, notificado con fecha 17 de setiembre de 2013.

²⁷⁴ Información reportada mediante Carta PRES-LEGL-0464-2013, recibida con fecha 23 de octubre de 2013.

a la responsabilidad respecto a los pasivos ambientales por parte del Contratista en la que se indica que el Contratista es responsable por los pasivos ambientales que se generen como consecuencia de las Operaciones en el lote, debiendo asumir la remediación del mismo, obligación que debe ser asumida por el cesionario o tercero, en caso opere posteriormente una cesión de posición contractual o asociación con terceros". (Subrayado añadido)

- iii. En el año 2011, fueron suscritos tres Contratos de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, en los cuales se indicaba que no ameritaba incluir una cláusula específica de responsabilidad de los pasivos ambientales, debido a que – como antecedente–, Perupetro S.A. tenía conocimiento de que no se había descubierto petróleo en dichas áreas. En tal sentido, señalan que *“no hubo actividad de producción de hidrocarburos y por tanto no se ha construido instalaciones y facilidades para la producción, tales como, baterías, tendido de ductos, entre otros, que hayan podido conllevar antes de la suscripción de dichos contratos a la generación de pasivos ambientales”*.

De la revisión del punto ii), para la Defensoría del Pueblo resulta preocupante lo señalado por Perupetro S.A. al indicar que ha previsto un acápite específico referido a la responsabilidad respecto de los pasivos ambientales. Ello, debido a que considera que lo dispuesto por el literal d) del artículo 4º de la Ley de PASH se cumple con indicar que el Contratista es responsable por los pasivos ambientales que se **generen como consecuencia de las operaciones en el Lote**, cuando la citada norma expresamente requiere una cláusula precisando las responsabilidades por los pasivos ambientales **que pudieran encontrarse en el área**.

Cabe señalar que, si bien el punto ii) recoge la obligación ya prevista por el literal a) del artículo 4º de la Ley de PASH, referido a que las empresas que se encuentren operando en las actividades del subsector hidrocarburos asumen la responsabilidad de los pasivos ambientales que hayan generado, ello no precisa la responsabilidad frente a los PASH que se pudieran encontrar, es decir, a los existentes con anterioridad a la suscripción del contrato.

Sobre este punto, cabe recordar a Perupetro S.A. la definición de PASH prevista por la Ley de PASH y su Reglamento, en la que se precisa expresamente que se trata de aquello producido por operaciones que cesaron sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.

Del mismo modo, preocupa que Perupetro S.A. no considere que los contratos suscritos en el año 2011 ameriten una cláusula específica de responsabilidad de los pasivos ambientales, debido a que en las áreas afectadas no hubo actividad de producción de hidrocarburos. Al respecto, cabe recordar la definición de PASH (Ver Cuadro N° 25: *Definición de PASH*), la cual establece como PASH no solo a las instalaciones y facilidades para la producción, tales como, baterías, tendido de ductos, sino también comprende residuos sólidos, emisiones, restos o depósitos de residuos, los cuales también pueden ser generados en la fase de exploración.

Con el objeto de conocer las acciones realizadas y por realizar por el Minem para el cumplimiento de esta obligación, se solicitó nuevamente información mediante Oficio N° 0017-2015-DP/AMASPPI²⁷⁵.

Sobre el particular, dicho Ministerio informó que mediante el Informe Legal N° 110-2013-MEM/DGH-DNH contenido en el Oficio N° 0308-2013-/MEM-VME, recomendó a Perupetro S.A. cumplir con la obligación consignada en el literal d) del artículo 4° de la Ley de PASH.²⁷⁶

Sumado a ello, es preciso indicar que, en el marco de las reuniones de la Comisión Multisectorial de carácter temporal denominada “Desarrollo de las Cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, del departamento de Loreto”²⁷⁷, en las que la Defensoría del Pueblo ha venido participando en calidad de entidad observadora, el Estado suscribió el “Acta de Lima del 10 de Marzo de 2015, suscrito entre los presidentes de las Federaciones de las Cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, y los representantes del Gobierno Nacional y del Regional de Loreto”, mediante la cual se acordó incorporar el siguiente texto en la Cláusula Décimo Tercera del Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192:

²⁷⁵ Documento notificado al Minem con fecha 13 de febrero de 2015.

²⁷⁶ Información reportada mediante Oficio N° 1068-2015-MEM/DGAEE, recibido con fecha 14 de mayo de 2015.

²⁷⁷ Creada mediante Resolución Ministerial N° 119-2014-PCM, publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 01 de abril de 2014.

Acta de Lima del 10 de Marzo de 2015

Cláusula Décimo Tercera del Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 192:

13.X La remediación de los pasivos ambientales que identifique la autoridad competente, generados por las operaciones del Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 1 –AB (antes Contrato de Servicios Petroleros en Riesgo Lote 1-AB), serán de responsabilidad de quien determine la autoridad competente, conforme a lo establecido en la Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales en el Subsector Hidrocarburos y su Reglamento, así como sus normas modificatorias, complementarias y supletorias.

Para la Defensoría del Pueblo, la aprobación de la citada cláusula —en la que se acuerda que los pasivos serán de responsabilidad de quien determine la entidad competente, entendiéndose claramente que no se asumirá voluntariamente la remediación de los pasivos que se encontrasen— podría constituir el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 4° de la Ley de PASH en tanto se suscriba en dichos términos el contrato de licencia.

No obstante a ello, la incorporación de una cláusula en los nuevos contratos de licencia o servicios, precisando las responsabilidades por los pasivos ambientales que puedan encontrarse en el área materia de contrato, constituye una tarea aún pendiente.

3.2.2.4 Cuarta Etapa: Aprobación del Plan de Abandono

Culminada la tercera etapa del proceso para la gestión de los PASH, es decir, determinados los responsables de los PASH, resulta fundamental iniciar las acciones destinadas para remediar los mismos.

Para tal efecto, se ha dispuesto la obligación —para los responsables de los PASH— de presentar un Plan de Abandono de Área que contemple las acciones que se comprometen a efectuar para la descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para remediar los pasivos ambientales que hubieran generado, teniendo en cuenta las condiciones originales del ecosistema, las condiciones geográficas actuales y el uso futuro del área.

En ese sentido, el Reglamento de la Ley de PASH ha establecido lo siguiente:

Cuadro N° 44
Plan de Abandono de PASH

Cuando la remediación del PASH se encuentra a cargo de ...	
Responsable identificado	<ul style="list-style-type: none">- La DGAAE requerirá la presentación del Plan de Abandono, en el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la aprobación del Reglamento de la Ley de PASH.- De encontrarse operando, la DGAAE solo requerirá la presentación del Plan de Abandono en caso no se cuente con un instrumento de gestión ambiental aprobado, en el cual se haya incluido la zona o área del PASH.- En caso el responsable de un PASH se encuentre imposibilitado físicamente de ejecutar la remediación parcial o total del área impactada, estará obligado a abonar el monto de la compensación que corresponda, el mismo que será determinado por el Minem y será utilizado para las actividades de abandono y remediación.
Estado	<ul style="list-style-type: none">- Serán remediados tomando en cuenta la clasificación del riesgo en que se encuentre el área por remediar, realizada por el Minem según el Informe de Identificación del Oefa y en función a la afectación en la salud humana y la protección del ambiente. Dicha remediación se hará progresiva y estará sujeta a la disponibilidad presupuestal del Estado.- Los PASH serán remediados por el Minem a través de contratos o acuerdos que celebre con el Fonam y/o con terceros especializados para efectuar la remediación.

Elaboración propia

Al respecto, resulta pertinente precisar que, cuando el Estado asuma la responsabilidad de remediar los PASH, estos deben ser remediados por el Minem a través de contratos o acuerdos que celebre con el Fonam y/o terceros especializados para efectuar la remediación.²⁷⁸

Sin perjuicio de ello, en caso se identifique un PASH cuya remediación devenga en urgente por ser de alto riesgo, el Estado, podrá asumir directamente su remediación en los casos en que no se haya identificado al responsable o habiéndose identificado, éste se niegue a efectuar la remediación.

En este último caso, el Minem podrá repetir contra el responsable²⁷⁹, para lo cual la DGH deberá notificar al responsable una Carta Notarial, la cual

²⁷⁸ Conforme lo establece el numeral 16.1 del artículo 16° del Reglamento de la Ley de PASH.

²⁷⁹ Conforme lo establece el numeral 16.2 del artículo 16° del Reglamento de la Ley de PASH.

establecerá el costo total de lo invertido, debidamente sustentado, ordenando el pago dentro del plazo de 15 días de efectuada la notificación. En caso no cumpla con dicha obligación, el Minem podrá iniciar las acciones necesarias para proceder al cobro respectivo. Cabe señalar que la mencionada remediación subsidiaria deberá realizarse de manera progresiva y estará sujeta a la disponibilidad presupuestal.²⁸⁰

Cabe recordar que, de acuerdo al punto iv) del punto 3.2.2.1 del presente capítulo, existen 72 PASH calificados con nivel de riesgo alto por el Oefa, de los cuales siete tienen calificación de riesgo alto de manera simultánea para la salud, seguridad de la población y calidad del ambiente.

Ahora bien, de acuerdo al Reglamento de la Ley de PASH, entre las principales consideraciones del Plan de Abandono se tiene lo siguiente:

Cuadro N° 45
Plan de Abandono de PASH

Principales disposiciones del Plan de Abandono	
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> - Debe ser elaborado de conformidad con las Guías sobre Plan de Abandono de Área y las normas aprobadas por la DGAAE y demás normatividad vigente. - Debe tener en cuenta el uso futuro previsible que se le dará al área, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema. Asimismo, se propondrán: las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para abandonar el área; se identificarán los impactos ambientales que se puedan ocasionar y las medidas de prevención, mitigación y/o corrección y el cronograma de ejecución del mismo.
Plazo para la presentación	Un año contado a partir de la vigencia del Reglamento de la Ley de PASH. Plazo vencido.
Participación ciudadana	Se efectuará conforme lo establece el Decreto Supremo N° 012-2008-EM, que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de las Actividades de Hidrocarburos y sus Lineamientos, aprobados por Resolución Ministerial N° 571-2008-MEM/DM.
Carta Fianza	30% del importe de la inversión de la remediación del PASH.
Entidad que lo aprueba	Minem, a través de la DGAAE.

²⁸⁰ Conforme lo establece el numeral 15.2 del artículo 15° y el numeral 16.3 del artículo 16° del Reglamento de la Ley de PASH.

Plazo para la evaluación y, de ser el caso, aprobación	Es de un máximo de 30 días hábiles. De existir observaciones, se comunicará y notificará al responsable para que, en un plazo máximo de 20 días hábiles, subsane las observaciones que puedan presentar, bajo apercibimiento de declarar el abandono del procedimiento administrativo correspondiente.
Plazo de Ejecución	No mayor de tres años contados desde la aprobación del Plan de Abandono. Excepcionalmente, podrá ser cuatro años.
Verificación y cumplimiento	- Oefa. - Finalizado el plazo para la ejecución del Plan de Abandono, el Oefa realizará una auditoría integral para verificar el cumplimiento de las obligaciones que este contiene y emitirá la resolución de aprobación del Plan ejecutado, sin perjuicio de las medidas de post cierre que deban seguir ejecutándose.

Elaboración propia

Sobre el particular, cabe precisar que la DGAAE podrá requerir la adopción inmediata de medidas de mitigación o remediación ambiental y la presentación del Plan de Abandono antes del plazo aprobado para la presentación del mismo, mediante Resolución Directoral, en función de una situación de grave riesgo identificado sobre la salud y seguridad de las personas o la calidad del ambiente.

i. Sobre las acciones de remediación a cargo del responsable identificado

De la supervisión realizada, se advierte que las acciones de remediación a cargo de los responsables de los PASH son nulas, debido a que al cierre del presente informe no se cuenta determinado ningún responsable sobre ningún PASH.

Es así que el Minem –entidad responsable de impulsar la presentación de los respectivos planes de abandono, así como de aprobarlos–, informó que el requerimiento de los correspondientes planes de abandono “se realizará una vez publicada la Resolución Ministerial que aprueba la determinación de responsables de pasivos ambientales y la Primera Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, tal como lo establece el artículo 13 del Reglamento”²⁸¹.

ii. Sobre las acciones de remediación a cargo del Estado

Con anterioridad a la aprobación y publicación de la Ley de PASH y su Reglamento, mediante la Ley N° 28880²⁸², Ley que Autoriza Crédito

²⁸¹ Información reportada mediante el Oficio N° 1068-2015-MEM/DGAAE, recibido con fecha 14 de mayo de 2015.

²⁸² Publicada en el diario oficial “El Peruano” con fecha 09 de setiembre de 2006.

Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006 y Dicta Otras Medidas, se dispuso el financiamiento del abandono definitivo de 204 pozos, ubicados en el Noroeste y cinco pozos, ubicados en Puno, conforme se detalla a continuación:

Artículo 6.- De la autorización para el financiamiento del abandono definitivo de pozos

6.1 Autorízase a PETROPERU S.A. a ejecutar el programa de abandono técnico definitivo de doscientos cuatro (204) pozos, ubicados en los campos del Noroeste del Perú, de acuerdo a lo previsto en el Estudio denominado "Pasivos Ambientales - Estudio de Pozos ATA, APA, DPA"; así como los pozos ubicados en el sector Pirín y Ahuallane en Puno, de acuerdo a lo previsto en los Informes de la Universidad Nacional de Ingeniería - UNI y del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía - OSINERG.

Para tal efecto, PETROPERU S.A. destinará el monto ascendente a CATORCE MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 14 000 000,00) con cargo a sus recursos correspondientes al Ejercicio Fiscal 2006 para el financiamiento del citado programa que se llevará a cabo durante ocho (8) meses, contados a partir del inicio de su ejecución.

6.2 El OSINERG fiscalizará el cumplimiento de las labores de abandono técnico a que hace referencia el numeral precedente del presente artículo y pondrá en conocimiento del Ministerio de Energía y Minas los resultados de dicha fiscalización.

Al respecto, Petroperú S.A. informó²⁸³ haber cumplido con el abandono técnico definitivo²⁸⁴ de 115 pozos de petróleo en el Noroeste y Puno, hasta agotar el monto destinado. En efecto, indicaron que del monto total destinado al Programa de Abandono Técnico de Pozos al Noroeste y cinco pozos en Puno, ascendente a S/. 14'000,000 Nuevos Soles, se ejecutó un total de S/. 13'930,000 Nuevos Soles (Inc. IGV).

En consecuencia, se señaló que, al 31 de diciembre de 2013, Petroperú S.A. cumplió con el mandato legal del artículo 6º de la Ley N° 28880, alcanzando un avance económico del 99.5% (avance físico del 55.6%) del monto de S/. 14' 000, 000.00 Nuevos Soles (Inc. IGV) señalado en dicha ley.

²⁸³ Información reportada mediante Carta N° GRYD-088-2015, recibida el 28 de mayo de 2015.

²⁸⁴ Trabajos que se efectúan para dejar herméticamente cerrado y en condiciones seguras un pozo, de acuerdo al artículo 2º del Decreto Supremo N° 032-2004-EM, vigente para tal efecto.

A continuación, el detalle de las acciones llevadas a cabo por Petroperú S.A. a fin de ejecutar el Programa de Abandono Técnico de Pozos al Noroeste y cinco pozos en Puno²⁸⁵:

Cuadro N° 46
Acciones de Abandono por parte de Petroperú S.A.

Pozos Abandonados	Pozos Intervenido Parcialmente	Pozos no Intervenido
<ul style="list-style-type: none"> - El año 2007, se realizó el abandono con carácter de urgencia de 01 pozo ubicado en el Noroeste del país. - El año 2008, se realizó el abandono de 05 pozos en Puno (Pirin y Ahuallane). - El año 2009, se realizó el abandono de 85 pozos en el Noroeste del país. - El año 2011, se realizó el abandono de 14 pozos en el Noroeste del país. - El año 2013, se realizó el abandono de 10 pozos en el Noroeste del país. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los pozos intervenido parcialmente (buscados y no encontrados, movimiento de tierras identificados pero en el interior de instalaciones de terceros, etc.) en el Noroeste del país son 53, cuyo taponamiento no pudo realizarse debido a impedimentos basados en las características y dificultades de los mismos pozos y sus entornos (en el interior o próximos a viviendas, en el interior de instalaciones públicas, etc.), impedimentos no atribuibles a los Contratistas de los servicios integrados ni a Petroperú S.A. y de los que se informó a Petroperú S.A. y Osinergmin. 	<ul style="list-style-type: none"> - Al haberse agotado el monto destinado por Petroperú S.A. (S/. 14' 000 000.00) no se ejecutaron trabajos en 41 pozos.
115	53	41

Fuente: Petroperu S.A.
Elaboración propia

De la revisión del Cuadro N° 46: *Acciones de Abandono por parte de Petroperú S.A.* se advierte que Petroperú S.A. cumplió con el abandono técnico de 115 pozos, respecto de los cuales se realizaron diversos trabajos –de acuerdo al Decreto Supremo N° 032-2004-EM– siendo los principales los siguientes²⁸⁶:

- Búsqueda y ubicación si no está visible.
- Movimiento de construcciones en las inmediaciones del pozo, si las hubiera.
- Reparación del camino de acceso y terraplén.
- Reacondicionamiento del cabezal o boca de pozo.
- Corridas de tuberías y herramientas dentro del pozo para su limpieza, remoción de obstrucciones.

²⁸⁵ Información reportada mediante Carta N° GRYD-088-2015, recibida el 28 de mayo de 2015.

²⁸⁶ *Ibidem*.

- Sellado de los estratos productores con tapones de cemento a través del bombeo de las mezclas de las tuberías.

Sin perjuicio de lo indicado, **Petroperú S.A. precisó que las acciones realizadas no corresponden a actividades de remediación ambiental, sino de taponamiento de pozos.** Por tal motivo, aun cuando dichos pozos hayan sido objeto de un abandono técnico, los mismos fueron incluidos en la base de pozos²⁸⁷ trabajada por el Oefa para su correspondiente estudio y determinación si califican o no como un PASH.

Asimismo, Petroperú S.A. reportó la remisión de los Informes Finales tanto a Perupetro S.A. como al Osinergmin, entidad que –de acuerdo a lo reportado– realizó las “Supervisiones de Seguridad y Operaciones de las Actividades de Abandono Permanente de Pozos”.

Concluida la ejecución del Programa de Abandono Técnico de Pozos al Noroeste y cinco pozos en Puno, de acuerdo a lo informado por el Minem²⁸⁸, el Estado no ha asumido la remediación de ningún PASH, pese a los 72 PASH calificados de alto riesgo, remitidos al Minem conforme lo establece el artículo 10° del Reglamento de la Ley de PASH, a fin de que se tome las medidas necesarias para efectos de la remediación respectiva.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo solicitó un informe al Minem, sobre las acciones realizadas y por realizar en caso el Oefa haya remitido algún informe advirtiendo sobre la existencia de PASH de Alto Riesgo, a fin de que se proceda con la remediación respectiva. Al respecto, dicha entidad señaló lo siguiente²⁸⁹:

De este artículo se desprende que la remediación a cargo del Estado, se realiza a través de la DGH, una vez determinado al responsable de pasivos ambientales y se establezca que el titular responsable no ha sido identificado o si dicho titular responsable identificado se niegue a realizar las acciones de remediación correspondientes.

²⁸⁷ Revisar Cuadro N° 31: *Plan de Identificación de PASH 2013 – 2014.*

²⁸⁸ Información reportada en la Reunión Interinstitucional denominada “Acciones del Estado en la gestión de los pasivos ambientales mineros y de hidrocarburos. Avances y tareas pendientes”, llevada a cabo el día 28 de mayo de 2015.

²⁸⁹ Información reportada mediante el Oficio N° 1068-2015-MEM/DGAAE, recibido con fecha 14 de mayo de 2015.

Asimismo, indica que la determinación de responsables aún no se habría llevado a cabo debido a que se encontraba pendiente la remisión del Informe Actualizado de PASH por parte del Oefa.

Para la Defensoría del Pueblo, la citada respuesta resulta preocupante debido a que se evidencia una lectura aislada y no acorde con los artículos relacionados con la regulación de la gestión de los PASH de Alto Riesgo, los cuales se detallan a continuación:

**Cuadro N° 47
Regulación de PASH de Alto Riesgo**

Ley de PASH	Reglamento de la Ley de PASH	
Artículo 5°.- Mitigación de PASH de Alto Riesgo	Artículo 10°.- PASH de Alto Riesgo	Artículo 15°.- Remediación de los PASH a cargo del Estado
<p>En los casos de PASH que requieran inmediata mitigación, por representar un alto riesgo a la seguridad de la población, el Estado podrá asumir los gastos de su remediación, debiendo repetir contra los responsables de la generación de dichos pasivos en los términos que se establezcan en el reglamento de la Ley.</p>	<p>Cuando Oefa identifique <u>la existencia de PASH considerados como de alto riesgo a la salud y/o la seguridad de la población y/o la calidad del ambiente, deberá remitir de manera inmediata el Informe correspondiente a la DGAAE y a la DGH a fin de tomar las medidas necesarias para efectos de la remediación respectiva.</u></p>	<p>15.1 Los PASH cuya remediación sea asumida por el Estado, serán remediados tomando en cuenta la clasificación del riesgo en que se encuentre el área por remediar, realizada por el Minem según el Informe de Oefa (artículo 11° del Reglamento de la Ley de PASH), y en función a la afectación en la salud humana y la protección del ambiente.</p> <p>15.2 Dicha remediación se hará de manera progresiva y estará sujeta a la disponibilidad presupuestal del Estado.</p>
		<p>Artículo 16°.- De la remediación subsidiaria de los Pasivos Ambientales</p> <p>16.1 Los PASH a cargo del Estado, conforme a lo señalado en el artículo 15° del presente Reglamento, serán remediados por el Minem a través de contratos o acuerdos que celebre con el FONAM y/o con terceros especializados para efectuar la remediación. (...)</p> <p>16.2 <u>Cuando se hayan identificado PASH cuya remediación devenga en urgente por ser de alto riesgo, el Estado podrá asumir directamente su remediación en los casos en que no se haya identificado al responsable o habiéndose identificado, éste se niegue a efectuar la remediación.</u> En este último caso, el Minem podrá repetir contra el. (...)</p> <p>16.3 La remediación subsidiaria de los Pasivos Ambientales, a cargo de la DGH, se sujetará a lo dispuesto por el numeral 15.2 del artículo 15° del presente Reglamento.</p>

Si se realiza un análisis integral de los artículos recogidos en el Cuadro N° 47: *Regulación de PASH de Alto Riesgo*, se puede advertir que, por un lado, se le obliga al Oefa a remitir información de manera inmediata al Minem sobre los PASH de Alto Riesgo para que tome las medidas necesarias para efectos de la remediación respectiva, y, por otro lado, se faculta al Estado –a través del Minem– a asumir directamente su remediación en los casos en que no se haya identificado al responsable o, habiéndose identificado, éste se niegue a efectuar la remediación. Ello, con el objeto de evitar que continúe en riesgo la salud, seguridad de la población y/o la calidad del ambiente mientras se determina al responsable o éste último asume su responsabilidad.

Lo señalado anteriormente coincide con lo consignado en el Diario de Debates –Primera Legislatura Ordinaria de 2007– Tomo II²⁹⁰ de la Ley de PASH, en la que se recogió lo siguiente:

Será el Ministerio de Energía y Minas quien determine a los responsables de los pasivos ambientales, previo informe de OSINERGMIN, que tomará en cuenta los siguientes criterios:

- a) Las empresas que están operando asumen la responsabilidad por los pasivos que generen.
- b) Las empresas que están operando asumen la responsabilidad de los pasivos del área a su cargo, aun cuando éstos hayan sido generados por terceros, salvo que en el contrato de transferencia o cesión los anteriores responsables asuman los pasivos existentes en dicha área.
- c) Las empresas que hayan generado pasivos ambientales y que no estén operando son responsables si sus titulares han sido identificados como los generadores de dichos pasivos.
- d) Cuando no sea posible identificar a los responsables de los pasivos ambientales, el Estado asumirá progresivamente su remediación.

No obstante lo señalado, señor Presidente, en caso de existir pasivos ambientales que representen un alto riesgo para la seguridad de la población y se requiera mitigarlos inmediatamente, el Estado podrá asumir los gastos de remediación, pero deberá repetir contra los responsables de generar dichos pasivos.

Este procedimiento deberá regularse con el reglamento de la ley(...)

²⁹⁰ Diario de los Debates –Primera Legislatura Ordinaria de 2007 – Tomo II.
<<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf>> [Revisado: 30 de junio de 2015].

Conforme se puede advertir, la intención del legislador al aprobar el artículo 5° de la Ley de PASH consistió precisamente en que, no obstante se haya determinado o no a los responsables de los PASH de Alto Riesgo, el Estado podrá asumir los gastos de su remediación en tanto sea urgente realizarlo.

Lo señalado anteriormente resulta aún más preocupante debido a la escasa coordinación advertida entre el Minem y el Fonam a efectos de cumplir con lo establecido en el artículo 16° del Reglamento de la Ley de PASH, relacionado con el financiamiento de la remediación. En efecto, llama la atención a la Defensoría del Pueblo que durante la reunión interinstitucional convocada el 28 de mayo de 2015, el Minem solicitó información al Fonam a fin de conocer los procedimientos para obtener recursos para la remediación de los PASH.

Resulta pertinente mencionar que el Fonam reportó haber solicitado²⁹¹, durante el año 2013, el Inventario de PASH a la DGAAE, a fin de realizar una valorización preliminar del costo de remediación, información que no fue remitida debido a que, como se mencionó anteriormente, no existió sino hasta el 19 de diciembre de 2014, fecha en la cual fue aprobado y publicado el Inventario Inicial de PASH, a través de la Resolución Ministerial N° 536-2014-MEM/DM.

3.2.2.5 Quinta Etapa: Fiscalización, control y sanciones

La quinta etapa se encuentra a cargo del Oefa, entidad responsable de realizar la fiscalización y control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los responsables que estén establecidas en el Plan de Abandono de Área.

Sobre este punto, se ha establecido las siguientes sanciones:

²⁹¹ Información reportada mediante Carta N° 132-2015-FONAM, recibida con fecha 08 de mayo de 2015.

Cuadro N° 48
Sanciones por incumplimiento del Plan de Abandono

Artículo 9° de la Ley de PASH	
Por incumplimiento en la presentación del Plan de Abandono	Multa de hasta 1,000 UIT, en proporción a la magnitud del PASH. Se le otorgará un plazo máximo adicional de tres meses para su presentación.
Por incumplimiento en la ejecución del Plan de Abandono	Multa de hasta 1,000 UIT, en proporción a la magnitud del PASH no remediado. Se le otorgará un plazo máximo adicional de seis meses para su ejecución según cronograma. Excepcionalmente, por causas de fuerza mayor o caso fortuito, se podrá conceder una ampliación adicional de seis meses.

Elaboración propia

En adición a lo anterior, en la Segunda Disposición Final del Reglamento de la Ley de PASH se establece que, en caso transcurra seis años de la vigencia de la aprobación de los Planes de Abandono y los responsables de la remediación no cuenten con la respectiva resolución de aprobación de su ejecución, éstos quedarán impedidos de suscribir o renovar contratos, permisos y licencias en el subsector hidrocarburos.

Si bien la restricción para la suscripción o renovación de contratos, permisos y licencias en el subsector hidrocarburos resulta de mucha importancia, dicha medida se implementará luego de culminado el proceso para la gestión de los PASH –el cual tiene un preocupante retraso en su implementación–.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera pertinente evaluar la modificación del Decreto Supremo N° 030-2004-EM²⁹², que aprueba el Reglamento de Calificación de Empresas Petroleras, a fin de que en el proceso de calificación de las empresas que requieran iniciar la negociación de un contrato con Perupetro S.A. se considere la información contenida en el Inventario de PASH. Ello permitirá realizar una adecuada evaluación de las empresas, conforme lo establece en su definición, recogida en el artículo 1° del citado Decreto Supremo, la cual señala lo siguiente:

Calificación: La determinación, previa evaluación, de la capacidad legal, técnica, económica y financiera de una Empresa Petrolera para dar cumplimiento a todas sus obligaciones contractuales, en

²⁹² Publicado en el diario oficial "El Peruano" con fecha 20 de agosto de 2004.

función de las características del área solicitada, de las inversiones previsiblemente requeridas y el estricto cumplimiento de las normas de protección ambiental, consulta previa y participación ciudadana. (Subrayado añadido)

En efecto, el incumplimiento de las normas ambientales, el inadecuado cierre de las instalaciones, entre otros, puede generar PASH, cuya desatención vulnere derechos de terceros, afecte el medio ambiente, entre otros, por lo que dicha información debe ser analizada y evaluada por Perupetro S.A. al momento de decidir la suscripción de nuevos contratos, a efectos de no contratar con aquellos operadores que tienen antecedentes de realizar actividades de manera inadecuada.

i. Sobre las acciones de fiscalización, control y sanción respecto del Plan de Abandono

Debido a que a la fecha no se cuenta con ningún Plan de Abandono correspondiente a un PASH, el Oefa no puede llevar a cabo sus facultades de fiscalización, control y sanción.

CONCLUSIONES

PASIVOS AMBIENTALES DE LA ACTIVIDAD MINERA

Sobre el elevado número de los pasivos ambientales calificados de muy alto y alto riesgo y la necesidad de implementar medidas inmediatas de remediación

1. La información reportada por la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas señala la existencia de 8,616 pasivos ambientales mineros, de los cuales 2,546 son considerados de muy alto riesgo y 1,735 de alto riesgo, sumando un total de 4,281. Es decir, aproximadamente, la mitad de los pasivos ambientales mineros son altamente riesgosos.

Todos los pasivos ambientales, sea cual fuere su calificación, requieren de un instrumento de gestión ambiental para su remediación. No obstante, de acuerdo con la información emitida por la mencionada Dirección, solo 861 pasivos ambientales mineros cuentan con estudios ambientales.

Cabe señalar que, de acuerdo con la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, los pasivos ambientales con planes de cierre aprobados llegan a 2,075, cifra mayor a la consignada por el mismo Ministerio, pero que no representa ni el 50% del número de pasivos calificados con nivel de riesgo alto y muy alto.

Por consiguiente, resulta indispensable que el Estado ejecute las acciones destinadas a la inmediata remediación de los pasivos ambientales mineros considerados de muy alto riesgo y de alto riesgo, a fin de mitigar los impactos negativos que estos puedan generar al ambiente y a la salud de la población.

Sobre los responsables los de pasivos ambientales mineros y la necesidad de fortalecer la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas

2. De los 8,616 pasivos inventariados a marzo de 2015, existen únicamente 1,001 cuyos responsables han sido identificados y 7,615 que no cuentan con responsable identificado, existiendo una brecha pendiente en el cumplimiento de esta tarea del 88%.

Para poder asegurar la identificación de pasivos y la determinación de sus responsables, es necesario fortalecer a la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, encargada de dichas funciones a nivel nacional. Cabe señalar que esta Dirección cuenta con, aproximadamente, 13 especialistas.

Asimismo, reportó que se requiere contar con la logística necesaria para cumplir con estas labores. Ambas acciones deben implementarse en el más breve plazo, considerando la importante labor de dicha Dirección, que se realiza en forma permanente.

Sobre la necesidad de incorporar la causal de caducidad de las concesiones vigentes que cuenten con pasivos ambientales mineros

3. Es de especial preocupación la existencia de titulares de concesiones vigentes, identificados como responsables de pasivos ambientales mineros existentes en ellas, que aún no cumplen con remediar dichos daños.

En efecto, de acuerdo con la supervisión realizada, existen 224 pasivos ambientales mineros que, en el inventario actualizado a marzo de 2015, cuentan con responsable identificado, pero no con estudio ambiental. De estos 224, existen 61 pasivos ambientales, cuyos responsables mantienen la titularidad de la concesión en donde generaron dichos pasivos.

En ese sentido, resulta indispensable que en el Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera se incorpore, como causal de caducidad de la concesión, el supuesto consistente en que el titular de la misma haya sido identificado como responsable de un pasivo ambiental minero por la autoridad competente y que este no cuente con instrumento de remediación.

Sobre las acciones de supervisión y la disposición de medidas especiales para prevenir daños inminentes

4. Ante la existencia de un pasivo ambiental, se deben adoptar acciones inmediatas para prevenir daños irreparables en el ambiente, la vida y la salud. Dichas medidas pueden ser adoptadas en el marco de las acciones de supervisión, a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Al respecto, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental reportó haber realizado acciones de supervisión del cumplimiento de las obligaciones contenidas en 33 de los 36 planes de cierre aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas. No obstante, no reportó haber dispuesto la adopción inmediata de alguna de las medidas incorporadas en el plan de cierre o de las medidas complementarias especiales de remediación para prevenir daños inminentes a la salud o al ambiente, en aquellos planes de cierre supervisados que contaban con pasivos ambientales mineros de muy alto riesgo y de alto riesgo.

Por ello, es importante que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental realice acciones de coordinación con la Dirección Técnica Minera del Ministerio de Energía y Minas, a fin de contar con la información generada por dicha Dirección respecto al nivel de riesgo de cada pasivo ambiental minero. Con esta información, se podrá asegurar que en las acciones de supervisión se dispongan medidas complementarias o inmediatas cuando se trate de pasivos calificados de muy alto riesgo y de alto riesgo.

Sobre la lista de impedidos de efectuar petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente

5. La Ley de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera y su Reglamento establecen que, transcurridos seis años de la vigencia de la aprobación de los respectivos planes de cierre de pasivos ambientales mineros, los responsables de su remediación que no cuenten con la Resolución de Aprobación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Ejecutado quedan impedidos de solicitar nuevos petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquirente. Asimismo, serán incluidos en la relación de impedidos de efectuar petitorios mineros, elaborada y aprobada por la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas.

A la fecha de cierre del presente informe, la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas no había elaborado ni aprobado la lista de impedidos. Hasta julio de 2015, ya habían transcurrido más de seis años de la vigencia de la aprobación de cinco planes de cierre de pasivos ambientales mineros sin que los responsables cuenten con Resolución de Aprobación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Ejecutado.

Por consiguiente, y para evitar la generación de nuevos pasivos ambientales, resulta indispensable que la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas elabore y apruebe la lista de impedidos de efectuar petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquiriente.

Sobre la potestad sancionadora de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas

6. Como resultado de la supervisión, se aprecian dificultades en el ejercicio de la potestad sancionadora sobre el incumplimiento de la presentación de planes de cierre de pasivos ambientales de la actividad minera, dentro del plazo de ley, a cargo de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas. En efecto, en algunos casos, se ha podido observar que dicha Dirección ha sancionado efectivamente estas infracciones, pero en otros casos, los ha puesto en conocimiento del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental con la indicación de “sanción a cargo de OEFA”.

Sin perjuicio de ello, entre los años 2010 y 2012, la Dirección reporta haber sancionado a cuatro empresas por la infracción antes mencionada; frente a los 224 pasivos ambientales cuyos responsables, debidamente identificados, aún no cuentan con los estudios ambientales aprobados.

Por otro lado, la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas ha otorgado 20 derechos de reaprovechamiento de pasivos. Hasta el cierre de este informe, esta sólo ha reportado la presentación de los instrumentos de gestión ambiental respecto de seis de ellos, y no reporta ningún procedimiento administrativo sancionador.

En ese sentido, es urgente que la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas cumpla con ejercer la potestad sancionadora que le confiere el numeral 4.1 del artículo 4° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera; estableciendo además, las medidas coercitivas previstas en el artículo 54° de dicho Reglamento.

Sobre la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

7. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental reportó la realización de acciones de supervisión del cumplimiento de las

obligaciones contenidas en 33 de los 36 planes de cierre aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas. Asimismo, informó haber resuelto seis procedimientos administrativos sancionadores, en los cuales ha impuesto multas por un total de 680.25 unidades impositivas tributarias y que, actualmente, se encuentran en trámite nueve procedimientos administrativos sancionadores.

Al respecto, resulta indispensable que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental intensifique las acciones de supervisión y fiscalización de los 36 planes de cierre aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, a fin de verificar el cumplimiento de los plazos establecidos en los mismos y las demás obligaciones ambientales fiscalizables. Ello, con el objeto de instaurar, de ser el caso, los respectivos procedimientos administrativos sancionadores de acuerdo a ley, considerando que han vencido los plazos de ejecución de las medidas de cierre de 34 planes de cierre de pasivos ambientales mineros aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas y los plazos de ejecución de las medidas de post cierre en 10 casos.

En cuanto a los procedimientos administrativos sancionadores sobre el presunto incumplimiento de la presentación de los informes semestrales de parte de los remediadores a cargo de la ejecución del plan de cierre de pasivos ambientales mineros, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental informó haber iniciado un procedimiento administrativo sancionador por esta infracción dicho procedimiento fue archivado, pese a haber recibido informes únicamente respecto de 17 planes de cierre de los 35 en los que resulta exigible dicha obligación.

De ahí que resulta necesario que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental ejerza su potestad sancionadora respecto del incumplimiento en la presentación de informes semestrales.

Sobre la aplicación de la Ley N° 30230 respecto de incumplimientos a los planes de cierre de pasivos ambientales mineros

8. De la revisión de las resoluciones emitidas por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental en los procedimientos por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en

los planes de cierre de pasivos ambientales mineros, llama la atención la reducción del 50% de la multa impuesta en uno de los casos, en aplicación del artículo 19º de la Ley N° 30230.

Al respecto, se debe recordar que la Defensoría del Pueblo recomendó al Congreso de la República no aprobar el citado precepto legal, al considerar que una disposición de esa naturaleza no contribuía con el carácter disuasivo inherente a la potestad sancionadora de la administración pública, y que podía debilitar los mecanismos de supervisión y fiscalización ambiental.

Es evidente el daño ya generado por un pasivo ambiental –en muchos casos por décadas– y el riesgo que genera para la salud y el ambiente. Sin embargo, en virtud de la Ley N° 30230, esto no es suficiente para imponerle la multa más alta. Por dicha razón, la Defensoría del Pueblo insiste en la necesidad de derogar dicho artículo.

Sobre la captación de fondos de parte del Fondo Nacional del Ambiente y la remediación del Estado a través de Activos Mineros S.A.C.

9. Hasta marzo de 2015, se han destinado fondos captados por el Fondo Nacional del Ambiente, correspondientes a fideicomisos por un monto ascendente a S/. 16'909,613.00 Nuevos Soles. Asimismo, se han destinado fondos para realizar otras acciones orientadas a la remediación de pasivos ambientales mineros por un monto ascendente a S/. 3'505,000.00 Nuevos Soles.

Del mismo modo, hasta esa misma fecha, se le ha encargado a Activos Mineros S.A.C., la remediación de 424 pasivos ambientales mineros y las actividades de post cierre de 69 pasivos ambientales mineros.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo reconoce el esfuerzo realizado por el Estado peruano por captar fondos para la remediación de los pasivos ambientales mineros. Sin embargo, según el inventario, aún existen 7, 531 pasivos ambientales mineros que no cuentan con responsable ni con estudio ambiental.

PASIVOS AMBIENTALES DEL SUBSECTOR HIDROCARBUROS

Sobre el retraso en la implementación de la normativa aplicable a los pasivos ambientales de hidrocarburos

10. Tratándose de pasivos ambientales de hidrocarburos, se observa un incipiente avance en la implementación de acciones destinadas a su adecuada gestión. En efecto, se detectó un retraso –de más de tres años– en la reglamentación de la Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos. Ello, sumado a la paralización por casi dos años de las labores de identificación por la falta de precisión de las competencias en esta materia, generó un retraso de más de cinco años en las acciones de identificación de pasivos ambientales de hidrocarburos.

Sobre las acciones de identificación de pasivos ambientales de hidrocarburos

11. Las labores de identificación de pasivos ambientales a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental iniciaron el 20 de febrero de 2013. Para tal efecto, dicha entidad contempló como base de datos inicial para las acciones de identificación, los 8,944 pozos identificados por Perupetro S.A. el año 2002, así como los 6,110 pozos identificados por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, durante los años 2009 y 2010.

En cumplimiento de dicha obligación, al 30 de abril de 2015, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental reportó haber realizado acciones de identificación en 11 departamentos del Perú, habiendo realizado 2,968 visitas. Sin embargo, dicho avance representa únicamente el 33% de los pozos abandonados identificados por Perupetro S.A. en el 2002.

Como resultado, dicho Organismo informó haber elaborado y enviado al Ministerio de Energía y Minas un total de 1,766 Informes de Identificación de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, desde que asumió la referida competencia hasta el 30 de abril de 2015.

Con relación al Informe Actualizado de los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, que debía remitir al Ministerio de Energía y Minas para la Primera Actualización del Inventario, se advirtió que fue cumplida con dos meses de retraso, dado que fue enviado el 22 de mayo

de 2015 y la obligación venció el 19 de marzo de 2015. Sobre el particular, dicho Ministerio indicó que no había cumplido con aprobar y publicar la primera actualización del Inventario Inicial, conforme lo establece el artículo 8° del Reglamento de la Ley de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, debido a la demora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental en el envío de dicha información.

Resulta de máxima importancia que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental concluya con las acciones de identificación en el total de pozos que ha considerado como base inicial por visitar; sin perjuicio de adoptar las acciones de identificación en otras zonas en donde se haya realizado actividad hidrocarbúfera.

Para tal efecto, se requiere la aprobación de un Plan de Identificación de Pasivos Ambientales, que contemple la totalidad de los posibles pasivos ambientales del subsector hidrocarburos pendientes de visitar de acuerdo a la base de datos inicial de pozos contemplada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Dicho Plan deberá contar con un cronograma de visitas dentro de un plazo razonable, así como con presupuesto y personal suficiente para llevar a cabo dichas actividades.

Sobre la determinación de responsables de pasivos ambientales de hidrocarburos

12. A la fecha de cierre de este informe, el Ministerio de Energía y Minas no ha identificado a ningún responsable por este tipo de pasivos ambientales. En efecto, dicha entidad informa que este retraso sería superado con la publicación de la Resolución Ministerial que apruebe la Primera Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos y que determine a los responsables de los mismos, cuya obligación se encuentra pendiente de cumplimiento.

Asimismo, Perupetro S.A. tiene pendiente el cumplimiento de la obligación de incluir una cláusula precisando las responsabilidades por los pasivos ambientales que puedan encontrarse en el área materia de contrato en los nuevos contratos de licencia o servicios con empresas de hidrocarburos.

Sobre las acciones de remediación de pasivos ambientales de hidrocarburos y la identificación y sanción de los responsables

13. A la fecha de cierre de este informe, no existe ningún pasivo ambiental de hidrocarburos remediado, pese a la existencia de 72 pasivos de este tipo, calificados con nivel de riesgo alto por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Por ello, resulta de máxima importancia que se realicen las acciones inmediatas para remediar, en el corto plazo, los pasivos ambientales calificados con nivel de riesgo alto, debido a que su existencia constituye una vulneración constante de los derechos fundamentales de la población de la zona.

De otro lado, el Reglamento de la Ley de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos dispone que, en caso transcurran seis años de la vigencia de la aprobación de los Planes de Abandono y los responsables de la remediación no cuenten con la respectiva resolución de aprobación de su ejecución, éstos quedarán impedidos de suscribir o renovar contratos, permisos y licencias en el subsector hidrocarburos.

Sin embargo, considerando el retraso en la gestión de pasivos ambientales de hidrocarburos, es necesaria la adopción de medidas inmediatas para impedir que las empresas que hayan generado pasivos ambientales participen en los nuevos procesos de licitación. Para ello, se requiere evaluar la modificación del Reglamento de Calificación de Empresas Petroleras, cuyo objetivo fundamental es determinar la capacidad legal, técnica, económica y financiera de una empresa petrolera.

LA NECESIDAD DE CONTAR CON MAYORES RECURSOS PARA LA REMEDIACIÓN Y EL ROL DE MINISTERIO DEL AMBIENTE

14. Los pasivos ambientales exigen una atención prioritaria del Estado. Actividades abandonadas sin los cuidados necesarios afectan el ambiente, la propiedad, la salud. Por este motivo, resulta imperativo que se prioricen acciones para la atención de esta problemática, en el marco de una actuación coordinada del Estado en sus tres niveles de gobierno.

El gran número de pasivos ambientales riesgosos –tanto mineros como hidrocarburíferos– requieren que se destinen mayores recursos financieros estatales para su atención y remediación.

Por ello, es necesario que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, en el marco de sus competencias, adopten medidas destinadas a garantizar los recursos financieros respectivos para cumplir con su inmediata remediación, sin que para ello sea necesario contar con un responsable determinado. Ello, sin perjuicio de ejercer el derecho de repetición y las responsabilidades de ley.

Asimismo, se requiere la intervención de la Presidencia del Consejo de Ministros, a fin de disponer y coordinar con las entidades competentes la atención prioritaria de los pasivos ambientales producidos por las actividades mineras e hidrocarburíferas.

De otro lado, resulta necesario que el Ministerio del Ambiente –en su calidad de ente rector del sector ambiental– impulse las acciones destinadas a la remediación de pasivos ambientales hasta su remediación, en cumplimiento de lo previsto en la Política Nacional del Ambiente, el Plan Nacional de Acción Ambiental - PLANAA PERÚ: 2011-2021 y demás instrumentos de planificación.

RECOMENDACIONES

A la Presidencia del Consejo de Ministros

1. **DISPONER** y **COORDINAR** con las entidades competentes la atención prioritaria de los pasivos ambientales producidos por las actividades mineras e hidrocarburíferas.

Al Ministerio del Ambiente

2. **INTENSIFICAR** su intervención, a fin de impulsar y liderar, en su calidad de ente rector del sector ambiental, las acciones destinadas a la gestión de los pasivos ambientales de las actividades mineras e hidrocarburíferas hasta su remediación, en cumplimiento de lo previsto en la Política Nacional del Ambiente, el Plan Nacional de Acción Ambiental - PLANAA PERÚ: 2011-2021 y demás instrumentos de planificación.

Al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República

3. **DISPONER**, en el marco de sus competencias, medidas destinadas a garantizar que, en el Presupuesto de la República, se asignen los recursos financieros que permitan cumplir con la inmediata remediación de los pasivos ambientales considerados de alto riesgo, sin que para ello sea necesario contar con un responsable determinado. Ello, sin perjuicio de ejercer el derecho de repetición y las responsabilidades de ley.

Al Congreso de la República

4. **DEROGAR** el artículo 19º de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, el mismo que contempla la suspensión de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y la reducción del importe de las multas impuestas.

PARA LA ATENCIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES DE LA ACTIVIDAD MINERA

Al Ministerio de Energía y Minas

5. **MODIFICAR** el Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera para que, en los casos en los que los pasivos ambientales mineros ya cuenten con instrumento de remediación a cargo de remediadores distintos a quienes generaron el pasivo, estos últimos sean registrados en el inventario, indicando expresamente si se trata de un remediador voluntario o es el Estado quien asume la remediación.
6. **INCORPORAR** en el Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, como una causal de caducidad de la concesión, el supuesto consistente en que el titular de dicha concesión haya sido determinado como responsable de un pasivo ambiental minero por la autoridad competente y que este no cuente con estudio ambiental, al no estar realizando actividades mineras en el marco de la política ambiental del Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM.
7. **EJECUTAR** las acciones destinadas a la inmediata remediación de la alarmante cifra de pasivos ambientales mineros considerados de muy alto riesgo y de alto riesgo, a fin de mitigar los impactos negativos que estos puedan generar al ambiente y a la salud de la población.
8. **FORTALECER** a la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas con mayor número de profesionales especializados, así como con la logística necesaria para cumplir de manera eficiente las funciones que le confiere la ley.

A la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas

9. **INTENSIFICAR** las acciones destinadas a la identificación de responsables de pasivos ambientales de la actividad minera, considerando el incipiente avance en esta materia.

10. **EFECTUAR** las acciones necesarias para la actualización del inventario inicial de pasivos ambientales mineros, para cuyo efecto deberá realizar una labor de coordinación permanente con la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas y los gobiernos regionales, a fin de obtener información relativa a los planes de cierre de pasivos ambientales mineros aprobados, y consignarla en el inventario.
11. **ELABORAR** y **APROBAR** la lista de impedidos de efectuar petitorios mineros y de explotar alguna unidad minera como concesionario o adquiriente.
12. **EJERCER**, en forma rigurosa, la potestad sancionadora que le confiere el numeral 4.1 del artículo 4° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, estableciendo además, las medidas coercitivas previstas en el artículo 54° de dicho Reglamento.

A la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas

13. **CUMPLIR** con remitir a la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas la información sobre los procedimientos administrativos referidos a alguna de las modalidades de remediación de pasivos ambientales mineros establecidas en el ordenamiento jurídico.
14. **REMITIR** al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental copia de los planes de cierre de pasivos ambientales mineros aprobados e instrumentos de gestión ambiental aprobados para el reaprovechamiento de los mismos, a medida que ello vaya ocurriendo, a fin de que dicho Organismo realice las funciones de supervisión y fiscalización respecto a cada uno de ellos.

Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

15. **INTENSIFICAR** las acciones de supervisión y fiscalización en los 36 planes de cierre aprobados, a fin de verificar el cumplimiento de los plazos establecidos en los mismos y las demás obligaciones ambientales fiscalizables e iniciar los procedimientos administrativos sancionadores que correspondan.

16. EJERCER su potestad sancionadora respecto del incumplimiento de la presentación de informes semestrales de los planes de cierre que no han cumplido esta obligación en algún periodo.

A las Direcciones Regionales de Energía y Minas

17. CUMPLIR con remitir a la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas información sobre los procedimientos administrativos referidos a alguna de las modalidades de remediación de pasivos ambientales mineros establecidas en el ordenamiento jurídico.

A la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas y al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

18. REALIZAR acciones de coordinación, a fin de que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental cuente con la información generada por la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, respecto al nivel de riesgo de cada pasivo ambiental minero, con el objeto de que en las acciones de supervisión se dispongan medidas complementarias o inmediatas cuando se trate de pasivos calificados de muy alto riesgo y de alto riesgo.

Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y al Ministerio de Energía y Minas

19. RECORDAR la obligación prevista en las normas que regulan los pasivos ambientales de las actividades mineras de expedir las Resoluciones de Planes de Cierre de Minas Ejecutado, Constancias de Cumplimiento y Certificados de Cierre Final. Para tal efecto, se deberán realizar las acciones de coordinación correspondientes para dar cumplimiento a dicha obligación, en el marco de sus competencias.

20. ELABORAR un protocolo de intervención conjunta, en el cual se establezcan con claridad los criterios y mecanismos de coordinación requeridos para dar cumplimiento a las funciones conferidas por la Ley N° 28271 y su Reglamento, con el objeto de que se lleve a cabo una adecuada gestión y manejo de los pasivos ambientales mineros, que conduzca a la mitigación de sus impactos negativos a la salud de la población, al ecosistema circundante y a la propiedad. El mencionado protocolo debe

contemplar, como mínimo, acciones de coordinación entre el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del mismo Ministerio y las Direcciones Regionales de Energía y Minas del respectivo gobierno regional.

PARA LA ATENCIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES DE LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS

Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

21. APROBAR e IMPLEMENTAR un Plan de Identificación de Pasivos Ambientales. Para tal efecto, debe considerar:

- La totalidad de los posibles pasivos ambientales del subsector hidrocarburos pendientes de visitar recogidos en la base de pozos aprobada por dicha entidad, a fin de concluir con la visita de los pozos identificados por Perupetro S.A., en el año 2002, y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, entre los años 2009 y 2010.
- El establecimiento de un cronograma de visitas dentro de un plazo razonable.
- Presupuesto y personal suficiente para llevar a cabo dichas actividades.

22. INCREMENTAR y AMPLIAR las acciones de identificación de los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos en las zonas en las que se hayan realizado actividades de hidrocarburos no contempladas en la base de pozos a identificar.

Al Ministerio de Energía y Minas

23. EVALUAR y DISPONER las medidas necesarias para la remediación respectiva de los 72 pasivos ambientales del subsector hidrocarburos calificados con nivel de riesgo alto, conforme lo establece el artículo 11° del Reglamento de la Ley de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.

24. ACTUALIZAR el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos de conformidad con el artículo 8° del Reglamento de la Ley de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.

25. **REALIZAR** las acciones que correspondan a fin de determinar los responsables de los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos.

Al Ministerio de Energía y Minas y a Perupetro S.A.

26. **INCLUIR**, en los contratos de licencia o servicios, una cláusula que precise las responsabilidades por los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos que pudieran encontrarse en el área, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 4º de la Ley de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.
27. **MODIFICAR** el Decreto Supremo N° 030-2004-EM, que aprueba el Reglamento de Calificación de Empresas Petroleras, a fin de que en el proceso de calificación de las empresas que requieran iniciar la negociación de un contrato con Perupetro S.A. se considere la información contenida en el Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos.

Impreso en
los talleres gráficos de: VORENO E.I.R.L.
Jr. Puerta del Sol Mz. T5 Lt. 4 / 202 Lima 12
RUC: 20519145970
Telf.: 01 369 7366 / 949597233
Agosto 2015
Lima - Perú