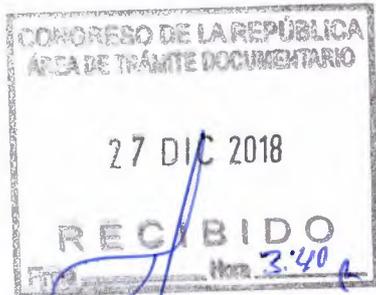


Proyecto de Ley N° 3757/2018-CR



**PROYECTO DE LEY QUE DECLARA  
DE INTERÉS PÚBLICO UN PLAN  
SANITARIO DE  
DESCONTAMINACIÓN POR PLOMO  
EN FAVOR DE LA NIÑEZ AFECTADA  
EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL  
DEL CALLAO**

Los congresistas que suscriben y por iniciativa de la Congresista **ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA**, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 22° inciso c), 75° y 76°, del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO UN PLAN  
SANITARIO DE DESCONTAMINACIÓN POR PLOMO EN FAVOR DE LA NIÑEZ  
AFECTADA EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO**

El Congreso de la República

Ha dado la Ley Siguiente:

**Artículo 1° . - Declaración de interés público.**

Declárese de interés público la formulación e implementación de un Plan Sanitario de Descontaminación en favor de los niños y niñas de la Provincia Constitucional del Callao afectadas por la contaminación ambiental producida por el uso o manejo de sustancias químicas y metales tóxicos como plomo y otros, por parte de industrias ubicadas en la jurisdicción. El Poder Ejecutivo, el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad Provincial del Callao deberán coordinar las acciones necesarias para su elaboración y aplicación que incluya políticas de prevención para evitar la contaminación, reducir la exposición de las personas afectadas, y restablecer la salud de las mismas.

**Artículo 2° . - Niveles máximos de plomo en sangre en niños y niñas.**

Es obligación del Estado proteger a la niñez peruana cuando la concentración de plomo supere los 10 microgramos por decilitro de sangre (10 µg/dL) por persona. En caso de verificarse niveles superiores de plomo en forma masiva en centros urbanos, el Ministerio de Salud en coordinación con las entidades que deban ser

involucradas, activará los mecanismos para evaluar la procedencia de declarar una emergencia sanitaria, y realizar las acciones necesarias para disminuirlos hasta los niveles permitidos en la población afectada.

**Artículo 3°. - Modificación del artículo 4°, inciso j) de la Ley N° 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental.**

Modifíquese el artículo 4° inciso j) de la Ley N° 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental, en los términos siguientes:

*"Los gobiernos regionales, en coordinación con el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM, a través de las Comisiones Ambientales Regionales – CAR y los gobiernos locales de las áreas afectadas, están encargados de diseñar y ejecutar las políticas y estrategias necesarias para enfrentar la emergencia ambiental, con la participación económica y técnica de los responsables de la contaminación, a cuyo fin efectúan, prioritariamente, las siguientes acciones:*

(...)

***j) Establecer mediante acta la participación, compromisos y acciones perentorias del agente causante de la emergencia ambiental en la remediación del daño causado, especialmente en las acciones señaladas en los literales b), c), d) y e) del presente artículo, bajo sanción de multa o suspensión de actividades en caso de negativa o incumplimiento, las que serán reguladas en el reglamento"***



ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA  
Congresista de la República



S. ECHEVARRÍA

LUCIO AVILA ROJAS  
Congresista de la República

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 02 de ENERO del 2019.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 345 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA; SALUD Y POBLACIÓN.-

GIANMARCO PAZ MENDOZA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA  
Congresista de la República

SALUD Y POBLACIÓN

COMISIÓN

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

#### **1.1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.**

En la actualidad, cada día, miles de niños, niñas y vecinos en la Provincia Constitucional del Callao sufren la contaminación por la inhalación y exposición de sustancias tóxicas como plomo, cadmio y otros, producidos por industrias de la zona que no respetan las normas ambientales básicas, perjudicando ya de una forma crónica la salud de las personas afectadas, siendo más grave en los niños y niñas. Loyola y Soncco documentan la afectación del plomo en los seres humanos de la siguiente manera: *"El plomo es un metal que no cumple ninguna función en el organismo del ser humano. Por el contrario, numerosos estudios epidemiológicos indican que es muy dañino porque interfiere con el desarrollo normal de los niños desde su formación por atravesar la barrera placentaria y hemato-encefálica hasta los dos años, disminuyendo por cada aumento de 10 µg/dL de plomo en sangre 2.5 puntos en el Coeficiente Intelectual (IQ) y 1 cm en el crecimiento (Hernández-Ávila et al. 1999, p.2). El plomo que ingresa en el organismo, se absorbe alrededor del 40% en los niños y el 10% en los adultos. Además, los niños retienen hasta un tercio de la dosis absorbida. Una vez en el organismo, la sustancia interfiere con la absorción del calcio y hierro al tener los mismos receptores intestinales. Los efectos varían de acuerdo al estado nutricional, la dosis absorbida y momento y duración de la exposición. Muchas veces el cuadro clínico es silencioso. Por ello hay que detectarlo por pruebas de laboratorio y estudios epidemiológicos ambientales que muestren fuentes de exposición."*<sup>1</sup>

Estos autores señalaron con respecto a la población del Callao, lo siguiente:

*"En el Callao, el hallazgo del estudio basal ameritó un estudio de fuentes ambientales realizado entre 1999 y 2001. Mediante un estudio de isótopos de plomo efectuado en colaboración con el CDC y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se determinó que la principal fuente del plomo en*

---

<sup>1</sup> Loyola, Roger y Soncco, Carlos. Beneficios económicos de la reducción de plomo en la sangre de población infantil: El caso de Puerto Nuevo, Callao. CIES-UNALM. Pág. 7. Link: <http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/beneficios-economicos-de-la-reduccion-de-la-contaminacion-del-plomo-en-la-sangre-de-poblacion-infantil.pdf>. Visitado el 17/10/2017.

*sangre de estos niños provenía del polvo de las casas que por acción del viento venía de los depósitos de concentrados de minerales que se encontraban al aire libre. El más grande de estos depósitos colindaba con el colegio María Reiche en el asentamiento humano Puerto Nuevo y los valores de plomo en suelo en las viviendas más cercanas al depósito superaban los 4,000 µg/g. Los estudios ambientales demostraron que la concentración de plomo disminuía progresivamente conforme aumentaba la distancia a los depósitos".<sup>2</sup>*

La correlación entre depósitos de concentrados de minerales y la afectación de la salud de los escolares chalacos es directamente proporcional: mientras mayor sea la cercanía de las personas de los depósitos, mayores niveles de plomo en la sangre: *"El estudio basal concluyó que en comparación con el resto de Lima y el Callao, los niños que habitan en el Asentamiento de Puerto Nuevo en el Callao tienen casi 50 veces más riesgo de presentar niveles elevados de plomo en sangre. Para los niños cuyos niveles de plomo en sangre se encuentran por encima de 20 microgramos por decilitro (µg/dL), el riesgo de reprobación algún año escolar es 3 veces mayor. De manera similar, al haberse realizado la evaluación de los niveles de concentración de plomo en el aire, se encontró que en las zonas cercanas a los depósitos de concentrados de plomo superaban en 15 veces el estándar de calidad ambiental".<sup>3</sup>*

Mediante Oficio N° 1140-2017-PJFS-DFVENTANILLA-MP-FN, del 23 de febrero de 2017, el Ministerio Público remitió a nuestro Despacho el Informe N° 01-2017-PJFS-DFVENTANILLA-MP-FN, de la misma fecha, emitido por el Presidente de la Fiscalía de la Junta de Fiscales Superiores del Distrito Fiscal de Ventanilla, denominado "Informe sobre la problemática de contaminación por la emisión y propagación de plomo ocasionado por empresas industriales en agravio de niños y personas residentes del distrito Mi Perú y zonas aledañas", de 47 folios. Del mismo se extrae lo siguiente:

- a. Como Acciones Preliminares, se indica que mediante Oficio N° 812-2016-DIRNAOP/PNP-DIREJMA7DIVPIDCSO, la Dirección contra la Minería Ilegal y Protección Ambiental de la PNP, Ventanilla Callao; remite el Parte de Ocurrencia Policial N° 057-2016-DIRNOP PNP-DIREJMA/DIRCMIPA-DIVPIDCSO,

---

<sup>2</sup> *Íbid*, pág. 7-8.

<sup>3</sup> *Íbid*, pág. 7.

poniendo en conocimiento de la Fiscalía de Provincial Especializada en Delitos de Materia Ambiental de Ventanilla, las acciones de prevención y constatación policial efectuadas a las 10:00 del 20 de agosto de 2016, tras la difusión de un reportaje en un programa televisivo en el cual los pobladores de Virgen de Guadalupe del distrito de Ventanilla y los Directivos del IEP Arturo Padilla Espinoza, manifestaban su queja por la emanación de gases tóxicos que vendrían afectando la Salud, y que provendrían de empresas que funcionaban por dicha zona. De oficio y en base al principio precautorio, la Fiscalía tomo conocimiento de los hechos y dispuso liminarmente una serie de diligencias a fin de determinar acciones culposas y dolosas en perjuicio de la Sociedad y el Estado Peruano.

- b. En el punto de Investigación, Actuación Fiscal y avances de dicho documento, se señala que luego de operativos realizados en agosto de 2016, se abrieron 14 carpetas fiscales contra empresas presuntamente involucradas en la denuncia. Según también se señala, en una anterior investigación se emitió sentencia condenatoria (Res. 16 del 13/02/2017 - Exp. 00828-2015-0-3301-JR-PE-02).
- c. En el curso de la investigación, se programó una evaluación a efectos de determinar en grado de exposición al plomo, de inicialmente 500 niños entre 2 y 12 años de edad, que estudian en las Instituciones Educativas I.E.I N° 141 "Inmaculada Virgen de Guadalupe" y la I.E.I. "Arturo Padilla Espinoza", que residan en las zonas aledañas a las fuentes de emisión de la zona Industrial (Ventanilla-Mi Perú), atendiéndose el 68% en la Red Ventanilla, los que fueron evaluados por medicina, control de crecimiento y profilaxis antiparasitaria.
- d. La Fiscalía concluye que un 73 % de los niños y niñas que pasaron dicha prueba se encuentran dentro del límite permisible de plomo en la sangre (Categoría de Exposición I: 1-9.9 µg/dL) indicado por la Organización Mundial de la Salud - OMS, pero que un considerable 27% se encuentra por encima de los límites permisibles, encontrándose que el 25% del total se encuentra en Categoría II (entre 10 y 19.9 µg/dL de plomo en la sangre), y el restante 2% se encuentra en la más grave Categoría III (entre 20 y 44.9 µg/dL), conforme se detalla a continuación:

**CUADRO N° 1**

Dosaje de Plomo en la sangre en pobladores de Mi Perú -  
Red Ventanilla (Set. 2016), según categoría de exposición

Categoría de Exposición	Número	Porcentaje
Categoría I (1-9.9 µg/dl)	248	73%
Categoría II (10-19.9 µg/dl)	84	25
Categoría III (20-49.9 µg/dl)	6	2
<b>TOTAL DEL AVANCE</b>	<b>338</b>	<b>100%</b>

FUENTE: DIRESA CALLAO

- e. La Fiscalía elaboró un cuadro para localizar según direcciones a los niños con plomo en la sangre, en el mes de Setiembre de 2016:

**CUADRO N° 2**

Número y ubicaciones de niños con plomo en la sangre según Categoría de Exposición

Categorías de Exposición	Ubicación de Direcciones según Categorías de Exposición		Total
Categoría I (1-9.9 µg/dL)	AA.HH Virgen de Guadalupe	Mi Perú	248
Categoría II (10-19.9 µg/dL)	Manzana: A, B, C, D, G, I, K, L, N, Q, U, W, X, Y, Z.	Manzana: B13, C8, C10, C13, D10, E6, E18, N7.	84
Categoría III (20-44.9 µg/dL)	Manzana: L, U, X, Y, Z.		6

FUENTE: DIRESA CALLAO

- f. Finalmente, la Fiscalía revela también que solicitó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, participar en la diligencia de inspección, como parte de las acciones de supervisión y control ambiental; sin embargo, la OEFA indicó no ser la entidad competente para realizar la fiscalización ambiental de la fabricación de sustancias químicas básicas CIU-2011, siendo la competente la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción.
- g. Por otro lado, la Fiscalía solicitó a la Municipalidad Distrital de Ventanilla remitir un informe que detalle la relación de industrias de su distrito, cuyas plantas de producción constituyan un riesgo ambiental, evaluándose los posibles daños ambientales producidos por las mismas (Oficio N° 020-2016-MP-FN-FEMA-V del 07/07/2016). La DIRESA-GRCALLAO responde con el Oficio N° 3083-2016-GRC/DIRESA/DG/DSA/SEPAYSO (26/07/2016), y cuyo Informe indica la delimitación del territorio afectado a causa de la emisión y

propagación de plomo generado por empresas industriales en agravio de niños y personas residentes.

- h. En el documento también se establece que las principales emisiones de plomo y cadmio identificados procederían de las actividades de fundición de metales no ferrosos, reciclaje de baterías y fabricación de productos químicos, ubicadas en el Parque Industrial de Ventanilla. Se nombran nueve establecimientos industriales como fuentes principales de emisiones de contaminantes asociados a metales pesados y otras sustancias químicas.

**Oficio N° 3083-2016-GRC/DIRESA/DG/DSA/SEPAYSO**

OFICIO N° 3083 - 2016-GRC/DIRESA/DG/DSA/SEPAYSO

Doctor  
**OMAR MARGOS ARTEAGA**  
Alcalde  
Municipalidad Distrital de Ventanilla  
Av. Pedro Betrán altura de la calle 18  
Urb. Satélite  
Ventanilla -

ASUNTO : Remite informe de avance en relación al Plan de Trabajo del Grupo Técnico Regional para la Prevención de la Contaminación por Metales Pesados en el Distrito de Ventanilla.

Atención : Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.

De mi consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y a la vez hacerle llegar el **INFORME DE ACTIVIDADES DESARROLLADAS AL 30 DE JUNIO DEL 2016, POR LA DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD DEL CALLAO EN RELACION AL PLAN DE TRABAJO DEL GRUPO TÉCNICO REGIONAL "PARA LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN POR METALES PESADOS" EN EL DISTRITO DE VENTANILLA**, para su conocimiento y fines pertinentes.

Asimismo, debo manifestarle que esta Dirección eleva dicho informe a fin de que ejecute las acciones de las recomendaciones descritas, en acuerdo al marco de sus funciones y competencias, que permitan mitigar y controlar las emisiones de dicho contaminante, la cual por la permanencia en el ambiente, representa un riesgo para la salud de las personas.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para hacerle extensivo mi consideración y estima personal.

Atentamente,

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL  
Solo Válido Para Uso Interno

RECEPCION

RECEPCION

- i. Los resultados obtenidos por el informe "muestran que las partículas de plomo y cadmio, conjuntamente con otros contaminantes, estarían siendo transportadas por el viento desde fuentes ubicadas al lado sur y suroeste

*(Parque Industrial de Ventanilla) hacia el norte, exponiendo a las zonas de población colindantes de Mi Perú y el AA.HH. Nuestra Señora de Guadalupe, a estos agentes químicos".<sup>4</sup>*

## **1.2. NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A DICHA PROBLEMÁTICA.**

El Oficio N° 3083-2016-GRC/DIRESA/DG/DSA/SEPAYSO (26/07/2016), de la Dirección Regional de Salud del Callao, en su "Informe de Actividades desarrolladas al 30 de Junio de 2016, por la DIRESA CALLAO en relación al Plan de Trabajo del Grupo Técnico Regional para la prevención de la contaminación por metales pesados en el Distrito de Ventanilla", refiere los efectos del plomo en los seres humanos, especialmente en los niños:

*"El plomo es una sustancia tóxica que se va acumulando en el organismo afectando a diversos sistemas del organismo, con efectos especialmente dañinos en los niños de corta edad. Los niños de corta edad son especialmente vulnerables a los efectos tóxicos del plomo, que puede tener consecuencias graves y permanentes en su salud, afectando al desarrollo del cerebro y del sistema nervioso. El plomo causa daños duraderos en los adultos, por ejemplo, aumentando el riesgo de hipertensión arterial y de lesiones renales. En las embarazadas, la exposición a concentraciones elevadas de plomo puede causar un aborto natural, muerte fetal, parto prematuro y bajo peso al nacer, y provocar malformaciones leves en el feto."<sup>5</sup>*

El mismo documento refiere los daños a la salud por exposición al cadmio:

*"La Agencia Internacional para la investigación del Cáncer (IARC) ha determinado que el cadmio es carcinogénico en seres humanos. La EPA ha determinado que el cadmio es probablemente carcinogénico en seres humanos. El cadmio también es causante de enfisema pulmonar y enfermedades de los huesos, como la osteomalacia y osteoporosis. También puede originar anemia, decoloración de los dientes y pérdida del olfato."<sup>6</sup>* El cadmio es considerado uno de los metales más tóxicos. Se emplea principalmente para la fabricación de pilas. Está asociado a la

---

<sup>4</sup> DIRESA CALLAO. Informe de Actividades desarrolladas al 30 de junio de 2016, por la DIRESA CALLAO en relación al Plan de Trabajo del Grupo Técnico Regional para la prevención de la contaminación por metales pesados en el Distrito de Ventanilla. Oficio N° 3083-2016-GRC/DIRESA/DG/DSA/SEPAYSO (26/07/2016). Pág. 6.

<sup>5</sup> Ibid, pág. 4.

<sup>6</sup> Ibid, pág. 4.

contaminación ambiental e industrial al reunir las cuatro características más peligrosas de un tóxico:

- Bioacumulación.
- Persistencia en el ambiente.
- Efectos desfavorables para el hombre y el ambiente.
- Fácil transporte por agua y viento.<sup>7</sup>

Aunque las referencias documentarias hasta aquí reseñadas refieren al plomo y cadmio, la propuesta no puede plantearse solucionar la contaminación de solo estos metales, sino de cualquier otra sustancia o mineral contaminante, y cuyo uso industrial o disposición pueda afectar el medio ambiente y la salud de las personas. Finalmente, cabe establecer las siguientes definiciones:

- *Microgramos por decilitro ( $\mu\text{g/dL}$ ):* Unidad de medida de concentración de una sustancia que significa una millonésima parte de un gramo por cada 100 mililitros de solución.
- *Partes por millón (ppm):* Unidad de medida de concentración de una sustancia que indica la presencia de una millonésima parte de una sustancia en una unidad dada.

### 1.3. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN.

Se plantean las siguientes propuestas:

- a. Configura una ineludible situación de interés público la formulación e implementación de un Plan de Descontaminación Sanitaria en favor de los niños y niñas de la Provincia Constitucional del Callao afectadas por la contaminación ambiental producida por el uso o manejo de sustancias químicas y metales tóxicos como plomo y otros, por parte de industrias ubicadas en la jurisdicción. El Poder Ejecutivo, el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad Provincial del Callao deberán coordinar las acciones necesarias para su elaboración y aplicación que incluya políticas de prevención para evitar la contaminación, reducir la exposición de las personas afectadas, y restablecer la salud de las mismas. Hay evidencias insoslayables que cierta actividad industrial genera una acción contaminante grave sobre las personas ubicadas en su entorno, durante muchos años, y estas empresas no asumen responsabilidad ni moral ni económica sobre la salud de los afectados. Ello debe cambiarse.

---

<sup>7</sup> Características del cadmio. Link: <https://es.wikipedia.org/wiki/Cadmio>. Visitado el 25/09/2017.

- b. El Estado Peruano tiene la obligación constitucional y legal de proteger a la niñez peruana, evitando mayores niveles de concentración de plomo que los permitidos por la Organización Mundial de la Salud. Por ello es indispensable fijar un límite máximo permisible en forma taxativa en una norma con rango de ley, que lo situamos en diez microgramos por decilitro de sangre ( $10 \mu\text{g/dL}$ ). En caso de verificarse niveles superiores de plomo en forma masiva en centros urbanos, el Ministerio de Salud en coordinación con las entidades que deban ser involucradas, activará los mecanismos para evaluar la procedencia de declarar una emergencia sanitaria, y realizar las acciones necesarias para disminuirlos hasta los niveles permitidos en la población afectada.
- c. En caso de producirse la contaminación ambiental, y que sus efectos sobre las personas genere consecuencias de salud de tal magnitud que sea necesaria la declaratoria de emergencia ambiental, los agentes causantes de esta emergencia deben tener participación activa en la remediación del daño causado. Por ello, se plantea la modificatoria del artículo 4° inciso j) de la Ley N° 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental, a fin de que establezca la participación, compromisos y acciones perentorias a ejecutarse por parte de dichos agentes privados, con la debida constancia en acta.

## **II. LA TEMÁTICA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL**

La presente iniciativa tiene efectos sobre la legislación vigente de la siguiente forma:

### **2.1. SOBRE LA CONSTITUCION POLÍTICA**

Precisa la aplicación del artículo 2°, numeral 22 de la Constitución Política del Estado, que establece que *"toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida"*. Este derecho fundamental, se articula con los siguientes artículos constitucionales: el artículo 4°: *"La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono"*, el artículo 7°, el cual refiere que *"todos tienen derecho a la protección de su salud, del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y su defensa"*; y con el artículo 9°, que a su vez dispone que *"El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa*

su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud".

## 2.2. SOBRE LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud está reconocido en diversos instrumentos internacionales de los que Perú es parte, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>8</sup>, del cual Perú es Estado Parte desde 1978, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre<sup>9</sup> y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)<sup>10</sup>, del cual Perú es Estado Parte desde 1995.

El PIDESC dispone que los Estados Partes deberán adoptar medidas para crear "condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad"<sup>11</sup>. Asimismo, el artículo 12.2 del PIDESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales) establece que a fin de asegurar la plena efectividad del derecho a la salud, los Estados Partes del Pacto deberán adoptar las medidas necesarias para: "[e]l mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene [...] del medio ambiente". Las afectaciones al cuerpo humano que pueden producirse por la exposición a minerales o materiales tóxicos, abarcan una serie de sistemas o partes del cuerpo humano, pudiendo describirse las siguientes: daños al sistema nervioso, problemas en la piel, afectaciones a la salud mental, daños al sistema digestivo, enfermedades crónicas, afectación al sistema reproductivo, cabeza, hueso y músculos. Asimismo, dada la certeza científica de los daños a la salud de estas cuatro sustancias descritas, en Perú se desarrollaron Guías Clínicas para el Diagnóstico y Tratamiento frente a Intoxicación por estas sustancias<sup>12</sup>

<sup>8</sup> ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, Artículo 12. Visitado el 23/10/2017. Recogido de <http://www.estadotoxico.pe/pdf/InformeEstadoToxicoAlPeru.pdf>.

<sup>9</sup> OEA. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana Bogotá, Colombia, 1948, artículo XI. Recogido de <http://www.estadotoxico.pe/pdf/InformeEstadoToxicoAlPeru.pdf>.

<sup>10</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador". Perú ratificó el Protocolo de San Salvador el 17 de mayo de 1995. Visitado el 23/10/2017. Recogido de <http://www.estadotoxico.pe/pdf/InformeEstadoToxicoAlPeru.pdf>.

<sup>11</sup> ONU. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, artículo 12.2.d).

<sup>12</sup> Guía Técnica Clínica para el Diagnóstico y Tratamiento de la Intoxicación por Arsénico –aprobada mediante la Resolución Ministerial No 389-2011/MINSA– y Guía de Práctica Clínica para el Manejo de Pacientes con Intoxicación por Plomo –aprobada mediante la Resolución Ministerial No 511-2011/MINSA; Guía de Práctica Clínica para el Diagnóstico y Tratamiento de la Intoxicación por Mercurio y la Guía de

En algunos análisis de metales pesados se utiliza el término "valor (o rango o límite) de referencia" como forma de medir la cantidad de metales pesados en el organismo. De acuerdo con especialistas médicos consultados por Amnistía Internacional, los valores de referencia son un indicativo del promedio de presencia de metales en la población y no representan límites de seguridad o salud ni constituyen valores de normalidad. Es decir, el estar por debajo del límite de referencia no significa una ausencia total de riesgo o daño a la salud, simplemente indica que no se sabe la magnitud del mismo.<sup>13</sup>

Por otro lado, hay otro principio orientador en la presente temática: el principio de protección del interés superior de los niños, que se encuentra reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ratificada por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa N.º 25278), y cuyo artículo 3º establece:

*"En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño".*

## **2.3. SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

### **A. LEY GENERAL DE SALUD N° 26842**

Esta norma tiene un bloque de disposiciones sobre la temática, que se pasa a exponer:

Artículo I del Título Preliminar. La salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo.

### **CAPITULO VI**

### **DE LAS SUSTANCIAS Y PRODUCTOS PELIGROSOS PARA LA SALUD**

Artículo 98.- La Autoridad de Salud competente dicta las normas relacionadas con la calificación de las sustancias y productos peligrosos, las condiciones y límites de toxicidad y peligrosidad de dichas sustancias y productos, los requisitos sobre

---

*Práctica Clínica para el Diagnóstico y Tratamiento de la Intoxicación por Cadmio –ambas aprobadas mediante la Resolución Ministerial No 757-2013/MINSA. Recogido de <http://www.estadotoxico.pe/pdf/InformeEstadoToxicoAlPeru.pdf>.*

<sup>13</sup> 9 Entrevista con el Dr. Fernando Osoreo Plenge, experto en toxicología clínica ambiental por competencia, el 21 de julio de 2017. Recogido de <http://www.estadotoxico.pe/pdf/InformeEstadoToxicoAlPeru.pdf>.

información, empaque, envase, embalaje, transporte, rotulado y demás aspectos requeridos para controlar los riesgos y prevenir los daños que esas sustancias y productos puedan causar a la salud de las personas.

Artículo 99.- Los residuos procedentes de establecimientos donde se fabriquen, formulen, envasen o manipulen sustancias y productos peligrosos deben ser sometidos al tratamiento y disposición que señalan las normas correspondientes. Dichos residuos no deben ser vertidos directamente a las fuentes, cursos o reservorios de agua, al suelo o al aire, bajo responsabilidad.

## CAPITULO VIII

### DE LA PROTECCION DEL AMBIENTE PARA LA SALUD

Artículo 103.- La protección del ambiente es responsabilidad del Estado y de las personas naturales y jurídicas, los que tienen la obligación de mantenerlo dentro de los estándares que para preservar la salud de las personas, establece la Autoridad de Salud competente.

Artículo 104.- Toda persona natural o jurídica, está impedida de efectuar descargas de desechos o sustancias contaminantes en el agua, el aire o el suelo, sin haber adoptado las precauciones de depuración en la forma que señalan las normas sanitarias y de protección del ambiente.

Artículo 105. Corresponde a la autoridad de salud de nivel nacional, dictar las medidas necesarias para minimizar y controlar los riesgos para la salud de las personas derivados de elementos, factores y agentes ambientales, de conformidad con lo que establece, en cada caso, la ley de la materia.

La autoridad nacional de salud, en coordinación con la autoridad regional de salud, identifica las zonas críticas, las actividades y fuentes principales de impacto en la salud y suscribe convenios con las empresas que desarrollan estas actividades en la zona, para el financiamiento, elaboración y aprobación del plan de salud, a efectos de prevenir las enfermedades y garantizar el tratamiento de las personas afectadas.

Artículo 106. Cuando la contaminación del ambiente signifique riesgo o daño a la salud de las personas, la autoridad de salud de nivel nacional, en coordinación con la autoridad de salud de nivel regional, dicta las medidas de prevención y control indispensables para que cesen los actos o hechos que ocasionan dichos riesgos y daños.

La autoridad de salud de nivel regional, en coordinación con la autoridad de salud de nivel local de su ámbito, vigila el cumplimiento de las normas y los estándares referidos en el primer párrafo.

#### B. LEY GENERAL DEL AMBIENTE N° 28611

Por su parte, esta norma tiene su correspondiente bloque de disposiciones:

##### Artículo IV.- Del derecho de acceso a la justicia ambiental

Toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos.

Se puede interponer acciones legales aun en los casos en que no se afecte el interés económico del accionante. El interés moral legitima la acción aun cuando no se refiera directamente al accionante o a su familia.

##### Artículo 31.- Del Estándar de Calidad Ambiental

31.1 El Estándar de Calidad Ambiental - ECA es la medida que establece el nivel de concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente. Según el parámetro en particular a que se refiera, la concentración o grado podrá ser expresada en máximos, mínimos o rangos.

##### Artículo 64.- De los asentamientos poblacionales

En el diseño y aplicación de políticas públicas relativas a la creación, desarrollo y reubicación de asentamientos poblacionales, en sus respectivos instrumentos de planificación y en las decisiones relativas al acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano, se consideran medidas de protección ambiental, en base a lo dispuesto en la presente Ley y en sus normas complementarias y reglamentarias, de forma que se aseguren condiciones adecuadas de habitabilidad en las ciudades y poblados del país, así como la protección de la salud, la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica y del patrimonio cultural asociado a ellas.

#### Artículo 66.- De la salud ambiental

66.1 La prevención de riesgos y daños a la salud de las personas es prioritaria en la gestión ambiental. Es responsabilidad del Estado, a través de la Autoridad de Salud y de las personas naturales y jurídicas dentro del territorio nacional, contribuir a una efectiva gestión del ambiente y de los factores que generan riesgos a la salud de las personas.

66.2 La Política Nacional de Salud incorpora la política de salud ambiental como área prioritaria, a fin de velar por la minimización de riesgos ambientales derivados de las actividades y materias comprendidas bajo el ámbito de este sector.

#### Artículo 74.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

#### Artículo 117.- Del control de emisiones

117.1 El control de las emisiones se realiza a través de los LMP y demás instrumentos de gestión ambiental establecidos por las autoridades competentes.

#### Artículo 118.- De la protección de la calidad del aire

Las autoridades públicas, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, adoptan medidas para la prevención, vigilancia y control ambiental y epidemiológico, a fin de asegurar la conservación, mejoramiento y recuperación de la calidad del aire, según sea el caso, actuando prioritariamente en las zonas en las que se superen los niveles de alerta por la presencia de elementos contaminantes, debiendo aplicarse planes de contingencia para la prevención o mitigación de riesgos y daños sobre la salud y el ambiente.

### C. LEY N° 27337, CÓDIGO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES.

#### Artículo IX. Interés superior del niño y del adolescente

En toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considerará el Principio del Interés Superior del Niño y del Adolescente y el respeto a sus derechos.

## 2.4. SOBRE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La intrínseca relación entre el derecho a la vida y el derecho a la salud está señalada en una sentencia del Tribunal Constitucional: "La salud es derecho fundamental por su relación inseparable con el derecho a la vida; y la vinculación entre ambos es irresoluble, ya que la presencia de una enfermedad o patología puede conducirnos a la muerte o, en todo caso, desmejorar la calidad de la vida. Entonces, es evidente la necesidad de efectuar las acciones para instrumentalizar las medidas dirigidas a cuidar la vida, lo que supone el tratamiento destinado a atacar las manifestaciones de cualquier enfermedad para impedir su desarrollo o morigerar sus efectos, tratando, en lo posible, de facilitar al enfermo los medios que le permitan desenvolver su propia personalidad dentro de su medio social."<sup>14</sup>

Como lo dice el mismo Tribunal: "La salud de una persona debe ser abordada en tres perspectivas, a saber: del individuo en particular, dentro de su contexto familiar y en un contexto comunitario."<sup>15</sup>

Por otro lado, el tema de la protección del interés superior del niño, niña y adolescente también ha sido abordado por el Tribunal Constitucional. En efecto, en el Exp. 02132-2008-PA/TC, lo plantea así:

*"El principio constitucional de protección del interés superior del niño, niña y adolescente constituye un contenido constitucional implícito del artículo 4º de la Norma Fundamental en cuanto establece que "La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, (...)". Tal contenido de fundamentalidad es reconocido a su vez por la "Convención sobre los Derechos del Niño" de 1989, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa N° 25278 del 3 de agosto de 1990, publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de agosto de 1990. El texto de la mencionada Convención se publicó en Separata Especial el 22 noviembre 1990 y mediante Ley N° 25302, publicada el 4 de enero de 1991, se*

<sup>14</sup> Fundamento 27, STC: Exp. 2016-2004-AA/TC. Link: [http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2005/sentencia\\_tcvih.htm](http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2005/sentencia_tcvih.htm). Visitado el 25/09/2017.

<sup>15</sup> Fundamento 29, STC: Exp. 2016-2004-AA/TC. Link: [http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2005/sentencia\\_tcvih.htm](http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2005/sentencia_tcvih.htm). Visitado el 25/09/2017.

*declaró de preferente interés nacional la difusión de la "Convención sobre los Derechos del Niño".<sup>16</sup>*

La responsabilidad de toda entidad pública de considerar en su actuación el interés superior del niño está señalada claramente en otra sentencia del máximo tribunal:

*"El principio del interés superior del niño se caracteriza por irradiar sus efectos de manera transversal. Así, el deber de considerar sus alcances, cada vez que se adopten decisiones que los tengan como destinatarios, comprende a toda institución privada o pública, esto es, al Congreso de la República, órganos de la administración pública y tribunales de justicia. Y exige de cualquiera de estos una actuación "garantista", de acuerdo con la cual cualquier decisión que involucre a un menor deba adoptarse considerando al menor como un sujeto de derecho al que es preciso garantizar la satisfacción integral de sus derechos."<sup>17</sup>*

### **III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

#### **3.1. IDENTIFICACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS O ACTORES**

El primer grupo de interés son los niños y niñas de los distritos de Ventanilla y Mi Perú en particular, y de la Provincia Constitucional del Callao en general, que se verían beneficiados con la presente propuesta legislativa.

En segundo lugar, los pobladores, tanto niños y adultos, de los centros poblados en el país que tienen industrias que producen emitiendo contaminación afectando la salud y el medio ambiente.

En tercer lugar, la propuesta tendrá impacto en las empresas productoras porque deberán asumir una responsabilidad en el cuidado de la salud y del medio ambiente del lugar donde operan.

En cuarto lugar, los organismos públicos directamente vinculados a la fiscalización ambiental, el cuidado de la salud y los gobiernos regionales y locales respectivos.

Dejamos claro el criterio de que si bien el ejemplo mostrado en los puntos anteriores corresponde a una realidad específica, cual es la Provincia Constitucional del Callao;

---

<sup>16</sup> Fundamento 5, STC: Exp. 2132-2008-PA/TC. Link: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02132-2008-AA.html>. Visitado el 25/10/2017.

<sup>17</sup> Fundamento 16, STC: Exp. 1665-2014-PHC/TC. Link: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/01665-2014-HC.pdf>. Visitado el 25/10/2017.

sin embargo, pueden extenderse a todos los centros poblados del Perú las conclusiones planteadas.

### **3.2. CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS.**

La presente iniciativa legislativa no irrogará ningún gasto al Estado ni costo negativo, respetando lo dispuesto en el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, toda vez que propone disposiciones para regular la producción industrial de metales o sustancias químicas con vocación contaminante en los centros urbanos, indicando responsabilidades tanto del sector público como del privado para evitar su efecto negativo sobre la salud de las personas.

El análisis planteado señala la necesidad de una responsabilidad pública y privada para lograr un ambiente libre de contaminación en centros urbanos del Perú por sustancias químicas o metales tóxicos. Las medidas que deberán adoptarse son:

- A. Declarar de interés público la formulación e implementación de un Plan Sanitario de Descontaminación en favor de los niños y niñas de la Provincia Constitucional del Callao afectadas por la contaminación ambiental producida por el uso o manejo de sustancias químicas y metales tóxicos como plomo y otros, por parte de industrias ubicadas en la jurisdicción. El Poder Ejecutivo, el Gobierno Regional del Callao y la Municipalidad Provincial del Callao deberán coordinar las acciones necesarias para su elaboración y aplicación que incluya políticas de prevención para evitar la contaminación, reducir la exposición de las personas afectadas, y restablecer la salud de las mismas.
- B. Precisar la obligación del Estado proteger a la niñez peruana evitando que la concentración de plomo no supere los 10 microgramos por decilitro de sangre (10 µg/dL) por persona. En caso de verificarse niveles superiores de plomo en forma masiva en centros urbanos, el Ministerio de Salud en coordinación con las entidades que deban ser involucradas, activará los mecanismos para evaluar la procedencia de declarar una emergencia sanitaria, y realizar las acciones necesarias para disminuirlos hasta los niveles permitidos en la población afectada.
- C. Modificar el artículo 4° inciso j) de la Ley N° 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental, en los términos siguientes:

*j) Establecer mediante acta la participación, compromisos y acciones perentorias del agente causante de la emergencia ambiental en la remediación del daño causado, especialmente en las acciones señaladas en los literales b), c), d) y e) del presente artículo, bajo sanción de multa o suspensión de actividades en caso de negativa o incumplimiento, las que serán reguladas en el reglamento".*

#### **IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL**

##### **4.1. CON LA AGENDA LEGISLATIVA.**

La Agenda Legislativa es un instrumento de la gestión estratégica del Congreso de la República, que busca fortalecer la función legislativa a partir del debate ordenado de los temas o proyectos de ley priorizados por los Grupos Parlamentarios. Asimismo, de acuerdo al mecanismo establecido en el segundo párrafo del artículo 29° del Reglamento del Congreso, su aprobación anual permite concretizar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Con relación a la Agenda Legislativa 2017-2018, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2017-2018-CR, el proyecto se encuentra vinculado con las Temáticas de Salud ("Leyes que promuevan el acceso a la salud y a la seguridad social") y de Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental ("Leyes sobre desarrollo sostenible y gestión ambiental").

##### **4.2. CON EL ACUERDO NACIONAL.**

Respecto a la vinculación con el Acuerdo Nacional, el proyecto se ubica así:

Objetivo de Equidad y Justicia Social. Se asocia con la:

13° Política de Estado: Acceso Universal a los servicios de Salud y Seguridad Social.

Objetivo de Competitividad del País. Se asocia con la:

19° Política de Estado: Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental.

#### **VI. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa no colisiona con la Constitución Política del Perú ni con la legislación nacional. Por el contrario, se aporta una nueva regulación para la protección de la salud de las personas y del medio ambiente en los centros urbanos del país.