

Proyecto de Ley N° 3944/2018-CR

SUMILLA: LEY QUE EXIGE AL PETICIONARIO Y/O TITULAR MINERO EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADOPTADOS EN BENEFICIO DE LAS COMUNIDADES DE LAS ÁREAS DE INFLUENCIA MINERAS.

El Congresista de la República que suscribe, **Mg. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO**, integrante del Grupo Parlamentario "Cambio 21", ejerciendo su derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone la siguiente iniciativa legislativa:

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE EXIGE AL PETICIONARIO Y/O TITULAR MINERO EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADOPTADOS EN BENEFICIO DE LAS COMUNIDADES DE LAS ÁREAS DE INFLUENCIA MINERAS



Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto exigir al peticionario y/o titular minero el cumplimiento de todos los compromisos adoptados en convenios, actas, contratos y estudios ambientales, en beneficio de las comunidades de las áreas de influencia mineras, con la finalidad de impulsar su desarrollo social, económico y cultural.

Artículo 2. Exigencia

La exigencia del cumplimiento por parte del Estado peruano, comprende desde el Compromiso Previo en forma de Declaración Jurada que el peticionario minero debe cumplir para obtener el título de la concesión minera hasta la culminación de sus operaciones.

Artículo 3. De los compromisos ex ante

Los compromisos mencionados en el inciso i) del numeral 1 del artículo 17 del Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado mediante Decreto Supremo 018-92-EM, son válidos si el peticionario minero suscribió -previamente- convenios, actas o instrumentos similares con los representantes de la comunidad del área de influencia minera.

Adicionalmente a los compromisos pre establecidos, es necesario incluir como mínimo lo siguiente:

- Establecer el porcentaje de inversión en proyectos de desarrollo productivo u otros.
- Precisar el porcentaje mínimo de contratación de personal local.
- Otros que surjan por acuerdo de las partes involucradas.

Artículo 4. De los compromisos ex post

Todos los compromisos adoptados en convenios, actas o instrumentos similares, como consecuencia de un proceso participativo celebrado entre el titular minero y los



representantes de la comunidad del área de influencia minera, son válidos, obligatorios y exigibles por parte del Estado.

Artículo 5. Actores responsables

Las autoridades de los tres niveles de gobierno, son responsables de la supervisión en el estricto cumplimiento de los compromisos adoptados. En caso se evidencie la omisión de alguno de los compromisos, deberá ponerlo en conocimiento del peticionario o titular minero, según la etapa en que se encuentre, quien tendrá un plazo máximo de diez (10) días calendario para subsanar la omisión, bajo sanción de aplicar lo dispuesto por el artículo 6.

Artículo 6. Incumplimientos

En caso de incumplimiento de los compromisos o vencido el plazo para subsanar una omisión, el peticionario o titular minero, según la etapa en que se encuentre, pierde los derechos sobre la concesión otorgada por parte del Estado y no las obligaciones ni da lugar a derechos adquiridos ni responsabilidad administrativa, civil o penal para las autoridades intervinientes en la decisión final.

El peticionario o titular minero no puede volver a solicitar la misma concesión minera.

Artículo 7. Efectos

Los convenios, actas o instrumentos similares, celebrados entre el peticionario y/o titular minero con los representantes de la comunidad del área de influencia minera, constituyen título de ejecución.

Los derechos, deberes, obligaciones, compromisos y acuerdos ciertos, expresos y exigibles se ejecutan conforme a las normas que rigen el proceso de ejecución, al amparo del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado mediante Resolución Ministerial 010-93-JUS.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Participación estatal

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Energía y Minas y Ministerio del Ambiente, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, debe participar como facilitador y mediador de los acuerdos que suscriban los representantes de las comunidades y los peticionarios y/o titulares mineros, con la finalidad de promover e incentivar la inversión minera responsable.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única. Actualización de instrumentos

Los convenios, actas o instrumentos similares, celebrados entre el peticionario y/o titular minero con los representantes de la comunidad del área de influencia minera, deben ser actualizados conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente Ley.

Lima, febrero de 2019.



Mg. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO
Congresista de la República

[Handwritten signature]
Cambio 21
Vocero Alterno

[Handwritten signature]
Elizabeth Rostes

[Handwritten signature]
Estrella Bustos

[Handwritten signature]
Marvin Palma

[Handwritten signature]
Luzmila Caceres

[Handwritten signature]
S. ECHIVARRIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 04 de MARZO del 2019.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3944 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

ENERGÍA Y MINAS; PUEBLOS INDÍGENAS,
AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS,
AMBIENTE Y ECOLOGÍA. -


GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Que, mediante Decreto Supremo 014-92-EM, se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, cuyo título Décimo Segundo establece los procedimientos que deben seguir los interesados ante los órganos jurisdiccionales administrativos mineros para poder ejercer la actividad minera.

Que, mediante Decreto Supremo 018-92-EM¹, se aprobó el Reglamento de Procedimientos Mineros a fin que los interesados cuenten con una sola norma que regule los procedimientos. En su artículo 17², se establece, entre otros, que el petitorio minero debe cumplir con un Compromiso Previo en forma de Declaración Jurada del peticionario, mediante el cual se compromete a:

- a) Enfoque de Desarrollo Sostenible.
- b) Excelencia Ambiental y Social.
- c) Cumplimiento de Acuerdos.
- d) Relacionamiento Responsable.
- e) Empleo Local.
- f) Desarrollo Económico.
- g) Diálogo Continuo.

Por su parte, el artículo 23 del mismo cuerpo normativo refiere que el título de concesión no autoriza por sí mismo a realizar las actividades mineras de exploración ni explotación, sino que previamente el concesionario deberá:

- a) Gestionar la aprobación del Instituto Nacional de Cultura³ de las declaraciones, autorizaciones o certificados que son necesarios para el ejercicio de las actividades mineras.
- b) Contar con la certificación ambiental emitida por la autoridad ambiental competente, con sujeción a las normas de participación ciudadana.
- c) Obtener el permiso para la utilización de tierras mediante acuerdo previo con el propietario del terreno superficial o la culminación del procedimiento de servidumbre administrativa, conforme a la reglamentación sobre la materia.
- d) Obtener las demás licencias, permisos y autorizaciones que son requeridos en la legislación vigente, de acuerdo con la naturaleza y localización de las actividades que va a desarrollar.

Por otro lado, la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, es un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión y, en el que se pretende el establecimiento de los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental.

Que, el artículo 10 de la mencionada Ley, establece los instrumentos de gestión ambiental que debe contener un Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Entre ellos, tenemos la estrategia de manejo ambiental o la definición de metas ambientales incluyendo, según el caso, el plan de manejo, el plan de contingencias, el plan de

¹ Importante: Mediante Resolución Ministerial 350-2018-MEM-DM, se autorizó la publicación del proyecto del nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros.

² Al artículo 17 se agregó un nuevo inciso, mediante el artículo 1 del Decreto Supremo 042-2003-EM, el mismo que fue modificado por el Decreto Supremo 052-2010-EM.

³ Hoy, Ministerio de Cultura.



compensación y el plan de abandono o cierre; el plan de participación ciudadana de parte del mismo proponente; y, los planes de seguimiento, vigilancia y control.

Que, mediante Decreto Supremo 019-2009-MINAM, se aprobó el Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. En su artículo 29 se regula que "todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental".

El artículo 34 del reglamento establece que "toda referencia al impacto ambiental en el marco del SEIA comprende los impactos sociales que estuvieran relacionados, respecto de los cuales se deben considerar las medidas necesarias de acuerdo a cada proyecto de inversión, de modo que se asegure una gestión social adecuada, la transparencia de los procesos, la prevención de conflictos, así como la prevención, control, mitigación y eventual compensación e indemnización por los impactos sociales que se pudieran generar".

Por su parte, el artículo 55 dispone que la Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental; y, el artículo 71 que el "el Estado salvaguarda los derechos de las comunidades campesinas y nativas reconocidas en la Constitución Política del Perú (...). Promueve la participación ciudadana efectiva de los pobladores que conforman estas comunidades, considerando el área de influencia del proyecto, la magnitud del mismo, la situación del entorno y otros aspectos relevantes, a fin de propiciar la definición de medidas que promuevan el mejor entendimiento entre las partes, así como el diseño y desarrollo del proyecto tomando en cuenta los principios y normas que rigen el SEIA, así como las medidas necesarias para prevenir, minimizar, controlar, mitigar, rehabilitar y compensar, según corresponda, los impactos y efectos negativos, así como los riesgos que se pudieran generar, de acuerdo con lo previsto en el Convenio 169 de la OIT, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes".



Conflictos sociales. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo, en su Reporte de Conflictos Sociales 178, publicado en diciembre de 2018, informó que en el país existen 181 conflictos sociales, de los cuales 130 están activos y 51 latentes.

Asimismo, existen 73 en proceso de diálogo y 146 acciones colectivas de protesta. Muchos de ellos, se deben principalmente a los incumplimientos de los acuerdos suscritos con las comunidades o poblaciones, como, por ejemplo:

- a. En el distrito de Cayarani, provincia de Condesuyos (Arequipa), la comunidad campesina de Umachulco reclama la reformulación del convenio de servidumbre con la empresa Buenaventura y la inversión en proyectos de desarrollo. Se instaló mesa de diálogo, pero no se concretan acuerdos.
- b. En los distritos de Querecoto, Huambos y Llama, provincia de Chota (Cajamarca), los pobladores demandan la suspensión inmediata de las actividades de la

compañía minera Troy SAC, la nulidad de sus concesiones mineras y la intervención de la Dirección Regional de Energía y Minas por el incumplimiento de compromisos y la afectación a la intangibilidad de zonas arqueológicas.

- c. En el distrito de Atavillos, provincia de Huaral (Lima Provincias), la comunidad campesina San José de Baños le exige a la compañía minera Chungar SAC (subsidiaria de Volcan) la renegociación de tres convenios marcos suscritos en el año 2011. Esto debido a un presunto incumplimiento de los compromisos asumidos en dichos convenios.
- d. En el distrito de Huachón, provincia de Pasco (Pasco), la comunidad campesina de Huachón solicita a la empresa Statkraft Perú S.A. el cumplimiento del compromiso asumido en el año 2010 por el anterior operador respecto a la evaluación de impactos de los pastizales afectados por el embalse y desembalse de agua de las represas en las lagunas Jaico y Altos Machay.
- e. En el distrito de Orurillo, provincia de Melgar (Puno), los pobladores, en Asamblea Popular dieron a conocer su rechazo hacia las actividades mineras de la empresa minera Ciemsa La Poderosa en la zona y otras empresas mineras, en tanto no ha habido procesos de consulta.

Análisis

El objeto principal de nuestra propuesta legislativa es la de exigir al peticionario y/o titular minero el cumplimiento de todos los compromisos adoptados en convenios, actas, contratos y estudios ambientales, en beneficio de las comunidades de las áreas de influencia mineras.

El primer paso para enajenar un yacimiento minero, es obtener el título de concesión minera. Para lograr ello, cualquier ciudadano, denominado peticionario, debe cumplir con una serie de requisitos, entre los cuales, tenemos:

1. Comprometerse a contribuir al desarrollo sostenible de la población ubicada en el área de influencia de la actividad minera (enfoque de desarrollo sostenible);
2. Buscar la gestión social y ambiental con excelencia y el uso y manejo responsable de los recursos naturales para impulsar el desarrollo sostenible (excelencia ambiental y social);
3. Cumplir con los compromisos sociales asumidos en convenios, actas, contratos y estudios ambientales (cumplimiento de acuerdos);
4. Promover acciones que fortalezcan la confianza entre los actores involucrados con la actividad minera (relacionamiento responsable);
5. Fomentar preferentemente la contratación de personal local (empleo local);
6. Contribuir al desarrollo económico local y/o regional a través de la adquisición preferente de bienes y servicios locales y/o regionales (desarrollo económico); y,
7. Mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales (diálogo continuo).



Como se podrá advertir, todos los compromisos que pudiera asumir el peticionario minero son generales, incluso, hasta subjetivos, por lo que una de nuestras propuestas legislativas es que exista previamente un convenio, acta o instrumento similar, suscrito con los representantes de la comunidad del área de influencia minera.

Asimismo, consideramos necesario que se establezca el porcentaje de inversión en proyectos de desarrollo productivo u otros, es decir, de manera tangible y medible, a qué está dispuesto el futuro titular minero de la concesión o, en otras palabras, cuánto aproximadamente invertirá en la comunidad. Se requiere cuantificar su participación.

También consideramos importante que se precise el porcentaje mínimo de contratación de personal local, debido a que en la actualidad, solo bastaría con contratar a una sola persona para afirmar que un titular minero está fomentando la contratación, lo cual sería un absurdo.

Cabe resaltar, que el título de la concesión minera no autoriza por sí mismo a realizar las actividades de exploración o explotación. Antes de ello, el titular de la concesión debe obtener, entre otros, la certificación ambiental. Uno de los instrumentos necesarios que se debe incluir en el EIA, es el plan de compensación y el plan de participación ciudadana, planes que muy bien pueden estar incluidos, pero que no necesariamente se cumplen al pie de la letra. Es más, pueden surgir nuevos compromisos que no estén incluidos en el EIA, pero no son de obligatorio cumplimiento para la empresa minera y, el Estado no puede imponer su autoridad sobre algo que no se encuentra legislado ni regulado.

En esa misma línea, si bien el artículo 55 del Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, menciona que la Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el EIA; no necesariamente un nuevo acuerdo, plasmado en un convenio, acta o instrumento similar, tendrá la misma suerte, dado que inicialmente no fue incluido como compromiso.

Sobre el particular, el artículo 4 de nuestra fórmula legal pretende regular ello, disponiendo que todos los compromisos adoptados en convenios, actas o instrumentos similares, como consecuencia de un proceso participativo celebrado entre el titular minero y los representantes de la comunidad del área de influencia minera, son válidos, obligatorios y exigibles por parte del Estado.

En la presente iniciativa legislativa también regulamos las sanciones que se deben imponer, por lo que caben algunas interrogantes para ilustrar mejor nuestra propuesta.

¿Qué sucede en caso de incumplimiento ex ante o ex post?

- En caso de incumplimiento de los compromisos, el peticionario o titular minero, según la etapa en que se encuentre, pierde los derechos sobre la concesión otorgada por parte del Estado (caduca).

Necesariamente se deben mantener las obligaciones que tuviera, pero no da lugar a derechos adquiridos ni responsabilidad administrativa, civil o penal para las autoridades intervinientes en la decisión final, es decir, para aquellos funcionarios que resolvieron la controversia.

Como consecuencia de ello, el peticionario o titular minero no puede volver a solicitar la misma concesión minera. En caso lo haga, será rechazado de plano.



¿Qué efectos tienen los convenios, actas o instrumentos similares?

- Los documentos en los cuales se han plasmado acuerdos voluntarios, constituyen título de ejecución, siendo factible exigir su estricto cumplimiento en el Poder Judicial. Se pretende que los efectos sean similares al Acta de Conciliación.

En síntesis, los propósitos de nuestra iniciativa legislativa son los siguientes:

1. Exigir al peticionario y/o titular minero el cumplimiento de todos los compromisos adoptados en convenios, actas, contratos y estudios ambientales, debido a que no es posible que luego de un proceso participativo, el peticionario y/o titular minero simplemente no cumpla a cabalidad con sus compromisos o, peor aún, se tengan que realizar manifestaciones y huelgas para exigir su cumplimiento.
2. Que, la exigencia del cumplimiento comprende desde el Compromiso Previo en forma de Declaración Jurada que el peticionario minero debe cumplir para obtener el título de la concesión minera hasta la culminación de sus operaciones. Esto resulta ser importante, dado que los compromisos asumidos por el peticionario y/o titular minero, en cualquier etapa del proceso, serán exigibles.
3. Los compromisos mencionados en el inciso i) del numeral 1 del artículo 17 del Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado mediante Decreto Supremo 018-92-EM, son válidos si el peticionario minero suscribió -previamente- convenios, actas o instrumentos similares con los representantes de la comunidad del área de influencia minera.



Esto es una novedad, debido a que no será suficientemente comprometerse a algo "general", sin previo acuerdo con las comunidades o poblaciones. Debe existir un trabajo articulado y coordinado desde un inicio, con la finalidad de evitar futuras contingencias. "Acuerdos bilaterales".

Asimismo, el peticionario y/o titular minero debe establecer el porcentaje de inversión en proyectos de desarrollo productivo u otros; precisar el porcentaje mínimo de contratación de personal local; y, otros que puedan surgir por acuerdo de las partes involucradas.

Esto también es una novedad. Evidentemente no se puede establecer un porcentaje de inversión ni un número fijo de personas a contratar. Dependerá de la realidad de cada lugar, pero sí es imprescindible que se establezca un mínimo, en ambos casos. Las comunidades saben perfectamente que necesitan y qué personas pueden laborar en las minas, por lo que fijarán una pauta inicial con los peticionarios y/o titulares mineros.

4. Que, todos los compromisos adoptados en convenios, actas o instrumentos similares, como consecuencia de un proceso participativo celebrado entre el titular minero y los representantes de la comunidad del área de influencia minera, son válidos, obligatorios y exigibles por parte del Estado, bajo sanción que pierda los derechos sobre la concesión otorgada por parte del Estado.

Como bien lo ha reportado la Defensoría del Pueblo, existen muchos incumplimientos de convenios, actas o instrumentos similares, por parte de los titulares mineros. Esto ha ocasionado la serie de conflictos sociales que existen en la actualidad en nuestro país. Compromisos plasmados en documentos que simplemente no son cumplidos por los titulares mineros. Así como son exigibles

los compromisos adoptados en el EIA, es vital que cualquier acuerdo posterior, también lo sea, sin necesidad de "actualizar" el EIA.

Por otro lado, el titular minero no se desliga de las obligaciones ni da lugar a derechos adquiridos ni responsabilidad administrativa, civil o penal para las autoridades intervinientes en la decisión final. El peticionario o titular minero no puede volver a solicitar la misma concesión minera.

5. Los convenios, actas o instrumentos similares, celebrados entre el peticionario y/o titular minero con los representantes de la comunidad del área de influencia minera, constituyen título de ejecución y se ejecutan conforme a las normas que rigen el proceso de ejecución, al amparo del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado mediante Resolución Ministerial 010-93-JUS.

Si bien todo instrumento es válido y exigible por parte del Estado peruano, hemos considerado pertinente brindarle mayor seguridad al documento en el cual se plasmaron los acuerdos. No puede ser que las comunidades confíen en el inversionista minero, y éste alegremente no cumpla a cabalidad con sus compromisos. Por eso, el convenio, acta o instrumento similar constituirá título de ejecución.



De todo lo anterior, consideramos y estamos seguros que nuestra propuesta legislativa de ninguna manera desincentiva la inversión minera. Lo que busca es proteger a la parte más débil, que son las comunidades o poblaciones de las áreas de influencia mineras, quienes permanentemente ven vulnerados sus derechos fundamentales, por lo que la iniciativa resulta ser viable, oportuna y justa que sea aprobada por parte del Congreso de la República.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto alguno al erario nacional, siendo que su principal objetivo es exigir al peticionario y/o titular minero el cumplimiento de todos los compromisos adoptados en convenios, actas, contratos y estudios ambientales, en beneficio de las comunidades de las áreas de influencia mineras.

Esta exigencia comprende desde el Compromiso Previo en forma de Declaración Jurada que el peticionario minero debe cumplir para obtener el título de la concesión minera hasta la culminación de sus operaciones; es decir, todo el proceso.

INCIDENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no se contrapone a ninguna Ley, norma o dispositivo legal de nuestro Sistema Jurídico Nacional.

LA PROPUESTA SE ENMARCA EN LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- Política de Estado N° 03:
"Afirmación de la identidad nacional".



- Política de Estado N° 04:
"Institucionalización del diálogo y la concertación".
- Política de Estado N° 10:
"Reducción de la pobreza".
- Política de Estado N° 11:
"Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación".
- Política de Estado N° 14:
"Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo".
- Política de Estado N° 19:
"Desarrollo sostenible y gestión ambiental".
- Política de Estado N° 33:
"Política de Estado sobre los recursos hídricos".