

Proyecto de Ley N° **9555/2024-PE**

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima, 21 de noviembre de 2024

OFICIO N° 327 -2024 -PR

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -



Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, Proyecto de Ley de la pequeña minería y de la minería artesanal.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de MUY URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZEN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros



Ley

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y DE LA MINERÍA ARTESANAL

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto

La presente ley tiene por objeto regular las actividades de la pequeña minería y de la minería artesanal en el territorio nacional.

Artículo 2.- Finalidad

La presente ley tiene por finalidad:

- 2.1 Promover e incentivar el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal de manera social, económica y ambientalmente sostenible, en cumplimiento de la normativa nacional sobre seguridad y salud ocupacional minera, desde los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad, con respeto a las costumbres, diversidad cultural y lingüística, y derechos de los pueblos indígenas u originarios y comunidades que se encuentren alrededor de la actividad.
- 2.2 Coadyuvar a la consolidación y simplificación de los procedimientos administrativos existentes, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicaciones, para la obtención de autorizaciones o permisos que habiliten el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- 2.3 Promover la asociatividad de mujeres y hombres en las actividades de pequeña minería y minería artesanal, calificadas conforme con el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.



Artículo 3.- **Ámbito de aplicación**

La presente ley se aplica a todas las personas naturales o jurídicas que realizan actividades de pequeña minería o minería artesanal en el territorio nacional, en el marco de lo dispuesto por el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.

Artículo 4.- **Definiciones y abreviaturas**

4.1 A efectos de la presente ley, son de aplicación las siguientes abreviaturas:

- a) **TUO de la Ley General de Minería:** Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.
- b) **Reglamento de Procedimientos Mineros:** Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2020-EM.

4.2 A efectos de la presente ley, son de aplicación las siguientes siglas y definiciones:

- a) **Áreas de libre disponibilidad:** Entiéndase como áreas de libre disponibilidad a las áreas extinguidas, libres de derechos mineros o áreas de derechos que hayan revertido al Estado.
- b) **DREM/GREM:** Dirección Regional de Energía y Minas, o las que hagan sus veces.
- c) **INGEMMET:** Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico.
- d) **MINEM:** Ministerio de Energía y Minas.
- e) **OEFA:** Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- f) **OSINERGMIN:** Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.
- g) **PMA:** Productor Minero Artesanal.
- h) **PPM:** Pequeño Productor Minero.
- i) **Sunafil:** Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral

4.3 Toda mención que, en la presente ley, se haga al término "Reglamento" debe entenderse referida a su Reglamento.

TÍTULO II DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

CAPÍTULO I DEL ROL DEL ESTADO





Ley

Artículo 5.- Promoción y asistencia técnica a la pequeña minería y minería artesanal

- 5.1 El Estado promueve e incentiva las actividades mineras que se desarrollan de manera social, económica y ambientalmente sostenible en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal.
- 5.2 El Estado promueve la asociatividad en la pequeña minería y minería artesanal, mediante la participación igualitaria de mujeres y hombres.
- 5.3 El Estado brinda soporte técnico y asistencia técnica sobre el uso de tecnologías limpias y bajas en emisiones de gases de efecto invernadero, el cumplimiento de normativa nacional ambiental y de seguridad y salud ocupacional minera, entre otros aspectos relacionados con el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal.

Artículo 6.- Acciones de apoyo a la minería artesanal

- 6.1 El INGEMMET brinda apoyo a la minería artesanal para la prospección minera, descripción técnica de estructuras geológicas y otros temas bajo el ámbito de su competencia.
- 6.2 Los gobiernos regionales, a través de sus DREM/GREM, implementan programas de capacitación y sensibilización para el uso de técnicas seguras de explotación y beneficio minero, el cumplimiento de estándares ambientales, buenas prácticas operativas, así como la utilización de equipamiento apropiado y tecnologías limpias.

Artículo 7.- Zonas especiales para la pequeña minería y minería artesanal

- 7.1 Mediante decreto supremo, a propuesta del MINEM, se puede establecer, en áreas de libre disponibilidad, zonas especiales para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- 7.2 En cada zona especial, el PPM puede peticionar hasta cuatro (4) cuadrículas de veinticinco hectáreas (25 ha) cada una, en coordenadas UTM Datum: WGS-84, en tanto que el PMA puede peticionar solo una (1) de dichas cuadrículas.
- 7.3 Las concesiones otorgadas en las zonas reguladas en el presente artículo son intransferibles y deben ser explotadas directamente por su titular, no pudiendo celebrarse sobre ellas contratos de explotación, cesión u otros de naturaleza similar.
- 7.4 No puede establecerse zonas especiales para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal que se superpongan total ni parcialmente con zonas prohibidas para el desarrollo de actividad minera.



- 7.5 El Reglamento establece los mecanismos y criterios de prioridad para la presentación y aprobación de petitorios en las zonas reguladas en el presente artículo, así como los criterios para la creación de las zonas especiales reguladas en el presente artículo.

Artículo 8.- Áreas de explotación para minería artesanal

- 8.1 Mediante decreto supremo, a propuesta del MINEM, se puede establecer áreas especiales para el desarrollo de actividades de minería artesanal, destinadas a la explotación de minerales en áreas de libre disponibilidad.
- 8.2 Dichas áreas son establecidas por un plazo máximo de tres (3) años, durante el cual el INGEMMET o las DREM/GREM, conforme con sus competencias, solo pueden recibir y, de corresponder, aprobar solicitudes de personas naturales y jurídicas para minería artesanal bajo las condiciones establecidas en el presente artículo y en el Reglamento.
- 8.3 Los pedimentos mencionados se efectúan en cuadrículas de hasta diez hectáreas (10 ha), en coordenadas UTM Datum: WGS-84, que dan lugar a concesiones que se rigen, en lo que corresponda, por el TUO de la Ley General de Minería, de acuerdo al Sistema de Cuadrículas establecido en el Reglamento.
- 8.4 Dichos pedimentos están exonerados del derecho de vigencia para su petición y durante los cinco (5) años siguientes.
- 8.5 La autorización de explotación sobre el área mencionada es emitida por el gobierno regional a favor del PMA que acredite cumplir con los requisitos que establezca el Reglamento de la presente ley.
- 8.6 Las concesiones otorgadas en las zonas reguladas en el presente artículo son intransferibles y deben ser explotadas directamente por su titular, no pudiendo celebrarse sobre ellas contratos de explotación, cesión u otros de naturaleza similar.
- 8.7 No puede establecerse áreas de explotación para el desarrollo de actividades de minería artesanal que se superpongan total ni parcialmente con zonas prohibidas para el desarrollo de actividad minera.
- 8.8 El Reglamento establece los mecanismos y criterios de prioridad para la presentación y aprobación de petitorios en las áreas reguladas en el presente artículo, así como los criterios para la creación de las áreas de explotación reguladas en el presente artículo.

Artículo 9.- Entidades competentes

- 9.1 El MINEM ejerce rectoría sobre las políticas del Estado referidas al desarrollo sostenible de actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- 9.2 Los gobiernos regionales son competentes para:
- a) Autorizar, supervisar y fiscalizar las actividades de la pequeña minería y minería artesanal de personas naturales o jurídicas acreditadas o no como PPM y PMA;





Ley

tienen a su cargo la sanción y demás facultades transferidas en el marco del proceso de descentralización, así como la prevención, identificación y gestión temprana de situaciones de riesgo relacionadas con la pequeña minería y minería artesanal en el ámbito regional.

- b) Promover la celebración, renovación y formalización de los contratos de explotación regulados en la presente ley.
- c) Suscribir convenios con instituciones de educación superior universitaria licenciadas o de educación superior tecnológica con programas de estudios actualizados o licenciados, para brindar capacitaciones a PPM y PMA sobre aprovechamiento sostenible, así como aspectos tecnológicos y operativos propios de su actividad.
- d) Orientar y brindar información a los PPM y PMA sobre sus derechos y obligaciones, procedimientos administrativos aplicables a su actividad, proveedores y clientes, mecanismos de acceso a insumos controlados e identificación de fuentes de financiamiento y comercialización.

9.3 En caso de que se exceda los límites máximos establecidos en el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería, la fiscalización y sanción está a cargo del OEFA, el OSINERGMIN y demás entidades con competencia sobre la mediana y gran minería. Las DREM/GREM deben poner en conocimiento de dichas entidades el exceso en los límites señalados, a fin de que ejerzan sus competencias.

9.4 Los gobiernos regionales tienen el deber de denunciar administrativa y/o penalmente las actividades mineras que se realicen de manera presuntamente ilegal dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, sin perjuicio de las acciones y medidas administrativas que les compete imponer. Dicha obligación se extiende a las entidades con facultad de fiscalización sobre la pequeña minería y minería artesanal.

9.5 El Consejo de Minería resuelve en última instancia, en vía de revisión, las impugnaciones presentadas contra lo resuelto en primera instancia por los Gobiernos Regionales en materia de minería.

Artículo 10.- Implementación del Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal

10.1 El MINEM implementa y administra el Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (SIPMA) como una plataforma informática que integra información relacionada con la pequeña minería y minería artesanal, de acceso público conforme con las normas sobre la materia.

10.2 El SIPMA registra la calificación como PPM o PMA, las autorizaciones y títulos habilitantes emitidos por cada gobierno regional y demás entidades competentes, la



certificación ambiental que corresponda, los contratos de uso de terreno superficial, así como los contratos de explotación o concesiones mineras de titularidad de aquellos, entre otros que establezca el Reglamento de la presente ley.

- 10.3 Progresivamente, el SIPMA se interconecta e interopera con otros sistemas informáticos a cargo del MINEM y con los de las demás entidades públicas con competencias sobre la pequeña minería y minería artesanal.
- 10.4 El MINEM publica en la Plataforma Nacional de Datos Abiertos datos sobre los Titulares de una concesión o derecho Minero, PMA y PPM buscando promover un adecuada supervisión, monitoreo y retroalimentación sobre la implementación de la norma. El MINEM publica, como mínimo, datos sobre el RUC, contrato o su enlace, resoluciones para rescindir contratos o su enlace, entre otros de interés, conforme el marco regulatorio de datos abiertos y protección de datos personales.

Artículo 11.- Supervisión y fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal

- 11.1 Las actividades de supervisión y fiscalización en materia de seguridad y salud ocupacional en las actividades mineras de competencia de los gobiernos regionales pueden ser tercerizadas a empresas debidamente registradas y acreditadas conforme con el Reglamento de la presente ley y las disposiciones vigentes sobre contrataciones con el Estado.
- 11.2 Las funciones comprendidas en la fiscalización ambiental de competencia de los gobiernos regionales, a excepción de la imposición de sanciones, pueden ser ejercidas a través de terceros inscritos en el registro a cargo del OEFA. El OEFA establece los criterios y procedimientos específicos para la calificación y clasificación de los terceros que puedan ejercer las funciones de fiscalización ambiental en los gobiernos regionales, así como los procedimientos para su contratación.
- 11.3 Los gobiernos regionales pueden suscribir convenios de colaboración interinstitucional con el OEFA, OSINERGMIN y Sunafil, respecto de áreas o materias en las que estas entidades resultan competentes, para capacitación y fortalecimiento de su función supervisora sobre las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- 11.4 En los supuestos del presente artículo, la potestad sancionadora recae en las DREM/GREM, conforme con la normativa vigente.

Artículo 12.- Uso exclusivo de recursos para la pequeña minería y minería artesanal

Los recursos destinados al ejercicio de funciones en materia de pequeña minería y minería artesanal que reciben los gobiernos regionales deben ser usados, exclusivamente,





Ley

a dichos fines, bajo responsabilidad administrativa, civil y/o penal de los funcionarios que incumplan lo señalado.

CAPÍTULO II DEL CONTRATO DE EXPLOTACIÓN

Artículo 13.- Contrato de explotación

- 13.1 Mediante el contrato de explotación, el titular de un derecho minero habilita a personas naturales o jurídicas a desarrollar actividades de pequeña minería o minería artesanal para extraer minerales en todo o parte del área de su concesión minera, a cambio de una contraprestación.
- 13.2 Cuando el contrato trate sobre solo una parte de la extensión del derecho minero, debe identificarse el área o áreas sobre las que este se ha celebrado, usando poligonales cerradas en coordenadas UTM Datum: WGS-84, asegurando que no exista superposición de actividades mineras.

Artículo 14.- Celebración e inscripción de contratos de explotación

La celebración e inscripción de los contratos de explotación se sujeta a lo dispuesto en los artículos 106, 162, 163 y demás aplicables del TUO de la Ley General de Minería.

Artículo 15.- Posibilidad de celebrar más de un contrato de explotación sobre una concesión minera

El titular de una concesión minera puede celebrar más de un contrato de explotación sobre su derecho minero, siempre que se trate de áreas diferentes y sin que exista superposición.

Artículo 16.- Incentivos a la suscripción de contratos de explotación

- 16.1 Los titulares de concesiones mineras, incluyendo PPM y PMA, que suscriban contratos de explotación con PPM o PMA formales están exonerados de la penalidad y derecho de vigencia de la concesión objeto de dichos contratos por dos (2) años consecutivos, desde el año calendario siguiente a la inscripción del contrato y siempre que se mantenga vigente durante dicho plazo.
- 16.2 El incentivo mencionado en el numeral anterior se aplica por única vez a los contratos de explotación suscritos entre las mismas partes.
- 16.3 Mediante decreto supremo, a propuesta del MINEM, se establece otros incentivos a favor del concesionario minero que suscriba contratos de explotación con pequeños mineros o mineros artesanales.



Artículo 17.- Imposibilidad de celebrar contratos de explotación

No puede celebrarse contratos de explotación en casos de invasión a derechos mineros de terceros, con denuncias pendientes de resolver en sede judicial, respecto de las personas comprendidas en dichas invasiones.

Artículo 18.- Resolución del contrato de explotación

- 18.1 Además de lo pactado por las partes, constituye causal de resolución del contrato de explotación incurrir en cualquier incumplimiento de la normativa ambiental, de seguridad y salud ocupacional calificado como infracción muy grave.
- 18.2 El incumplimiento a la normativa a que refiere el numeral 18.1 se califica mediante resolución emitida por la autoridad competente, debidamente consentida o ejecutoriada.

Artículo 19.- Responsabilidad ambiental

- 19.1 El PPM y el PMA que cuenten con contrato de explotación son responsables por los incumplimientos a la normativa ambiental en que incurran, así como por los daños causados al ambiente por sus actividades. El titular del derecho minero es responsable subsidiario de la remediación ambiental.
- 19.2 El titular del derecho minero puede denunciar ante la autoridad competente cualquier presunto incumplimiento a la normativa ambiental o daño causado al ambiente ocurrido dentro de su concesión.

Artículo 20.- Responsabilidad en materia de seguridad y salud en el trabajo

- 20.1 Los PPM y PMA se encuentran sujetos al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, en su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR; así como de aquellas establecidas en el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, aprobado mediante Decreto Supremo N° 024-2016-EM.
- 20.2 Los PPM y PMA son responsables por los incumplimientos a la normativa sobre seguridad y salud ocupacional en minería que cometan dentro del área objeto del contrato de explotación que hayan suscrito o con ocasión de las actividades que realizan, siempre que sean debidamente comprobados por la autoridad competente.





Ley

CAPÍTULO III INICIO Y REINICIO DE ACTIVIDADES, EVALUACIÓN AMBIENTAL Y ACTIVIDAD DE BENEFICIO

Artículo 21.- Autorización para el inicio de actividades mineras

- 21.1 Para iniciar actividades mineras de exploración, explotación, labor general, beneficio o transporte minero se requiere cumplir con los procedimientos establecidos en el Reglamento de Procedimientos Mineros.
- 21.2 Se exceptúa del requisito señalado en el numeral precedente a las actividades continuas, calificadas conforme con el artículo 29 del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional aprobado por Decreto Supremo N° 024-2016-EM.

Artículo 22.- Instrumento de gestión ambiental para la pequeña minería y minería artesanal

- 22.1 Para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal, el requerimiento de certificación ambiental se determina en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA.
- 22.2 Los instrumentos de gestión ambiental que deban presentar los PPM y los PMA para obtener su certificación ambiental no requieren ser elaborados ni suscritos por consultoras ambientales registradas, bastando la suscripción de los profesionales competentes en la materia.

Artículo 23.- Opinión previa en el otorgamiento de concesiones forestales y concesiones mineras

- 23.1 Previo al otorgamiento de concesiones forestales, la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre o la que haga sus veces debe solicitar la opinión técnica de las DREM/GREM o del INGEMMET, de forma que se evalúe la superposición con concesiones mineras o la afectación de derechos mineros previamente otorgados.
- 23.2 De igual manera, previo al otorgamiento de concesiones mineras para actividades de pequeña minería y minería artesanal, las DREM/GREM o el INGEMMET deben solicitar opinión técnica vinculante a la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre o la que haga sus veces, de forma que se evalúe la superposición con concesiones forestales o la afectación de derechos forestales previamente otorgados.



Artículo 24.- Actividad de beneficio en la pequeña minería y minería artesanal

- 24.1 La actividad de beneficio en pequeña minería solo puede realizarse a través de la concesión de beneficio y su autorización de funcionamiento, conforme lo establecido en el Reglamento de Procedimientos Mineros.
- 24.2 La actividad de beneficio en minería artesanal se rige por lo establecido en el segundo párrafo del artículo 18 del TUO de la Ley General de Minería y el Reglamento de Procedimientos Mineros.
- 24.3 Las autorizaciones de beneficio y demás derechos mineros para minería artesanal se registran y grafican en el Sistema de Derechos Mineros y Catastro – SIDEMCAT, a cargo del INGEMMET, conforme con lo regulado en el Reglamento de Procedimientos Mineros y demás normativa conexas.

Artículo 25.- Coexistencia de sustancias metálicas y no metálicas

- 25.1 El PPM o el PMA, titular de una concesión minera, puede explotar simultáneamente las sustancias metálicas y no metálicas de su concesión, siempre que cuente con las autorizaciones necesarias y el título de concesión correspondiente.
- 25.2 Puede suscribirse contratos de explotación para actividades simultáneas de minería metálica y no metálica con PPM y PMA que cumplan con los requisitos del numeral 25.1 y con lo señalado en el Reglamento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- Vigencia de la Ley

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de la publicación de su Reglamento, con excepción de lo dispuesto en la Segunda y Tercera Disposición Complementaria Final y la Tercera Disposición Complementaria Transitoria, las cuales entran en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

SEGUNDA.- Reglamento

Dentro de los ciento ochenta (180) días calendario siguientes a la publicación de la presente ley, mediante decreto supremo, a propuesta del MINEM, se aprueba el respectivo Reglamento.

TERCERA.- Prohibición del trabajo infantil

Se prohíbe el trabajo de las personas menores de 18 años de edad en cualquiera de las actividades mineras a las que se refiere la presente Ley. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a una protección especial, por lo que deben ser retirados o mantenerse al





Ley

margen de esta actividad laboral que representa un riesgo para su salud y seguridad. Asimismo, gozan prioritariamente de las medidas de protección que establece el Código de los Niños y Adolescentes y la legislación nacional aplicable.

Las familias de los niños, niñas y adolescentes que han sido retiradas del trabajo minero o se mantienen al margen de esta actividad, tienen prioridad para acceder a programas sociales de lucha contra la pobreza y promoción del empleo, siempre y cuando demuestren, ante la autoridad competente, que se encuentra garantizada la protección de los niños, niñas y adolescentes.

Le corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo verificar el cumplimiento de la presente prohibición a través de la Sunafil.

CUARTA.- Prohibición del trabajo forzoso y la explotación sexual y prevención de la violencia de género

Los PPM y PMA implementan medidas de prevención y denuncian casos de violencia de género, hostigamiento, acoso sexual y trata de personas que identifiquen en el desarrollo de sus actividades.

El Gobierno Local de la jurisdicción en donde opera el PPM o PMA supervisa el cumplimiento de dichas medidas preventivas, a fin de identificar posibles situaciones de trata de mujeres con fines de explotación sexual, trabajo forzoso, entre otros; y, sanciona en caso de incumplimiento, sin perjuicio del proceso penal y de poner en conocimiento a MINEM y las autoridades correspondientes.

QUINTA.- Censo nacional de la pequeña minería y minería artesanal

El Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI coordina con el MINEM la ejecución conjunta de un censo nacional de la pequeña minería y minería artesanal.

SEXTA.- Implementación del sistema de casillas y notificaciones electrónicas para procedimientos administrativos en la pequeña minería y minería artesanal

Mediante decreto supremo, a propuesta del MINEM, se regula e implementa un sistema de casillas y notificaciones electrónicas de uso obligatorio en los procedimientos a su cargo relacionados con la pequeña minería y minería artesanal, cumpliendo con lo señalado en el numeral 20.4 del artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



SÉTIMA.- Opinión técnica vinculante del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR

Previo al otorgamiento de concesiones mineras para actividades de pequeña minería y minería artesanal, las DREM/GREM deben solicitar la opinión técnica vinculante del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR, siempre que las superficies a otorgar puedan afectar los recursos forestales y de fauna silvestre.

En caso de que existan concesiones forestales, el SERFOR emite opinión favorable previamente a su otorgamiento.

OCTAVA.- Disposiciones para remediación de impactos ambientales generados por la minería ilegal

El Reglamento de la presente ley regula las disposiciones que garanticen una adecuada y efectiva remediación ambiental por parte de los responsables del delito de minería ilegal, así como establece el instrumento de gestión ambiental que permita remediar los impactos ambientales originados como consecuencia de la minería ilegal, cuya aprobación y fiscalización está a cargo de los gobiernos regionales.

NOVENA.- Sobre la actividad de extracción de materiales que acarrear y depositan en las aguas de los álveos o cauce de los ríos

Las disposiciones de la presente ley son aplicables, en lo que corresponda, a los titulares de las actividades de extracción de materiales que acarrear y depositan en los álveos o cauce de los ríos.

La fiscalización ambiental de estas actividades es competencia del respectivo Gobierno Regional dentro de su circunscripción territorial, y de la Dirección General de Minería del MINEM en Lima Metropolitana.

DÉCIMA.- Sobre la responsabilidad subsidiaria

Los supuestos de la aplicación de la responsabilidad subsidiaria a la que hace referencia el artículo 19 de la presente ley, se desarrollan en el Reglamento de la presente ley.

DÉCIMA PRIMERA.- Interoperabilidad del SIPMA y el Sistema Integrado de Fiscalización Ambiental

Una vez implementado el SIPMA al que se refiere el artículo 10 de la presente Ley, este debe interoperar con el Sistema Integrado de Fiscalización Ambiental (SIFA) del OEFA.





Ley

Los gobiernos regionales registran la información sobre la fiscalización ambiental que ejercen sobre los administrados dentro de su ámbito de competencia en el SIFA del OEFA, incluida la referida a los PPM y PMA sancionados con resolución firme.

DÉCIMA SEGUNDA.- Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia en el marco de las leyes anuales de presupuesto, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA.- Explosivos para pequeña minería y minería artesanal

Dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, a propuesta del Ministerio del Interior, en coordinación con la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC y el MINEM, se aprueba, mediante decreto supremo, un régimen especial para la adquisición, transporte, almacenamiento y uso de explosivos y materiales relacionados y para la implementación de sistemas de gestión y control de autorizaciones orientados a garantizar el suministro seguro y oportuno de explosivos y accesorios para la explotación minera para la pequeña minería y minería artesanal.

SEGUNDA.- Información sobre actividades de beneficio de la pequeña minería y minería artesanal

En el plazo que señale el Reglamento, los PPM y PMA que realicen actividad de beneficio deben presentar, a través del SIPMA, la memoria descriptiva de dicha actividad, de sus instalaciones principales, auxiliares y complementarias, así como el plano a escala que permita determinar la ubicación de la operación, indicando las coordenadas UTM Datum: WGS-84 de los vértices que encierran la misma.

Dicha información se registra y grafica en el Sistema de Derechos Mineros y Catastro – SIDEMCAT, a cargo del INGEMMET, conforme con lo regulado en el Reglamento de Procedimientos Mineros y demás normativa conexas.

TERCERA.- Tramitación de procedimientos de formalización minera integral en curso

Los procedimientos administrativos iniciados en el marco del proceso de formalización minera integral, creado por el Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería



artesanal, que se encuentren a cargo de las DREM/GREM, continúan su trámite ante dichas instancias durante seis (6) meses, contados desde el día hábil siguiente a la publicación de la presente ley.

Culminado el plazo mencionado, el MINEM asume, de manera exclusiva e integral, las funciones otorgadas a las DREM/GREM relacionadas con el proceso de formalización minera integral, a partir de lo cual tramita y resuelve los procedimientos en curso, conforme con las normas aplicables a dicho proceso que se encuentren vigentes a la publicación de la presente ley; sin perjuicio de las medidas y disposiciones que se emita sobre el particular, incluyendo aquellas orientadas a revertir los efectos ambientales negativos de las actividades de pequeña minería y minería artesanal y lograr la remediación ambiental a que haya lugar.

Para tal efecto, las DREM/GREM transfieren al MINEM, dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo señalado en el primer párrafo de la presente disposición, los expedientes bajo su custodia relacionados con el proceso de formalización minera integral en trámite y de los procedimientos recursivos asociados, bajo responsabilidad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

UNICA.- Modificación de los artículos 11, 38, 40 y 91 de la Ley General de Minería, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM

Modificar los artículos 11, 38, 40 y 91 de la Ley General de Minería cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM, conforme al siguiente texto:

"Artículo 11.- La unidad básica de medida superficial de la concesión minera es una figura geométrica, delimitada por coordenadas UTM, con una extensión de 100 hectáreas, según el Sistema de Cuadrículas que oficializa el Ministerio de Energía y Minas.

Las concesiones se otorgan en extensiones de 100 a 1,000 hectáreas, en cuadrículas o conjunto de cuadrículas colindantes al menos por un lado, salvo en el dominio marítimo, donde puede otorgarse en cuadrículas de 100 a 10,000 hectáreas.





Ley

El área de la concesión minera puede ser fraccionada a cuadrículas no menores de 100 hectáreas. Para el efecto, es suficiente la solicitud que presente el titular de la concesión.

Excepcionalmente, en las zonas especiales para la pequeña minería y minería artesanal, creadas por el artículo 7 de la Ley de la pequeña minería y de la minería artesanal, se pueden formular petitorios en cuadrículas de veinticinco hectáreas (25 ha), siendo que, en las zonas especiales para pequeña minería y minería artesanal establecidas al amparo del presente artículo quedan exceptuadas del pago del derecho de vigencia para su petición y durante los cinco (5) años siguientes a la formulación del petitorio.

Asimismo, en las áreas especiales a que hace referencia el artículo 8 de la referida Ley para el desarrollo de actividades de minería artesanal, estas se efectúan excepcionalmente en cuadrículas de hasta diez hectáreas (10 ha), de acuerdo a lo establecido en el Reglamento.

Artículo 38.- De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 66 de la Constitución Política del Perú, por ley orgánica se fijan las condiciones de la utilización de los recursos naturales y su otorgamiento a particulares estableciéndose por lo tanto que la concesión minera obliga a su trabajo, obligación que consiste en la inversión para la producción de sustancias minerales.

La producción no puede ser inferior al equivalente a una UIT por año y por hectárea otorgada, tratándose de sustancias metálicas y del equivalente al 10% de la UIT por año y por hectárea otorgada, tratándose de sustancias no metálicas. En el caso de pequeños productores mineros la producción no puede ser inferior al equivalente a 10% de la UIT por año y por hectárea otorgada en caso de sustancias metálicas y de 5% de la UIT por año y por hectárea en el caso de la minería no metálica. Para el caso de productores mineros artesanales la producción no puede ser inferior al 5% de la UIT por año y por hectárea otorgada sea cual fuere la sustancia. La producción debe obtenerse no más tarde del vencimiento del décimo año, computado a partir del año siguiente en que se hubiera otorgado el título de concesión. La producción debe acreditarse con liquidación de venta.

Tratándose de ventas internas, las liquidaciones deben ser extendidas por empresas de comercialización o de beneficio debidamente inscritas en los Registros Públicos.



Dichas liquidaciones de venta deben presentarse ante la autoridad minera en el formulario proporcionado por ésta, hasta el 30 de junio del siguiente año, respecto a las ventas del año anterior”.

Lo establecido en el presente artículo no es aplicable a los titulares de concesiones mineras incluyendo PPM y PMA que suscriban contratos de explotación conforme lo regulado en el artículo 16 de la Ley de la pequeña minería y de la minería artesanal.

“Artículo 40.- En caso de que no se cumpliera con lo dispuesto en el artículo 38, a partir del primer semestre del undécimo año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título de concesión minera el concesionario deberá pagar una penalidad equivalente al 2% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva, hasta que cumpla con la producción o inversión mínima anual.

Si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del décimo quinto año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título de concesión minera, el concesionario deberá pagar una penalidad equivalente al 5% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva, hasta que cumpla con la producción o inversión mínima anual.

Si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del vigésimo año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título de concesión minera, el concesionario deberá pagar una penalidad equivalente al 10% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva, hasta que cumpla con la producción o inversión mínima anual.

Si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del trigésimo año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título, caduca la concesión minera.

La penalidad es un sobrepago o pago aumentado del derecho de vigencia, conservando la misma naturaleza de dicho derecho, debiendo por tanto pagarse y acreditarse ambos en el mismo plazo.

Lo establecido en el presente artículo no es aplicable a los titulares de concesiones mineras incluyendo PPM y PMA que suscriban contratos de explotación conforme lo regulado en el artículo 16 de la Ley de la pequeña minería y de la minería artesanal”.





Ley

Artículo 91.- Son pequeños productores mineros los que reúnan las siguientes condiciones:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales, o personas jurídicas o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales; y
2. Posean, por cualquier título, hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre petitorios y concesiones mineras.
3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/ o beneficio será de hasta un mil doscientas (1,200) toneladas métricas por día. En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio, será de tres mil (3,000) metros cúbicos por día.

Son productores mineros artesanales los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación y/o beneficio directo de minerales; y
2. Posean, por cualquier título, hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncias, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además;
3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día.
4. En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día.

La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acredita ante el Ministerio de Energía y Minas quien emite la calificación correspondiente".



DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

PRIMERA.- Derogación de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal

Derogar los artículos 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 18, 19, 20 y 21, así como la Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.

SEGUNDA.- Derogación de la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1351 y del artículo 4 de la Ley N° 31007, Ley que reestructura la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal

Derogar la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1351, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal a fin de fortalecer la seguridad ciudadana y el artículo 4 de la Ley N° 31007, Ley que reestructura la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal.

TERCERA.- Derogación de la Sexta Disposición Complementaria Final y la Séptima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1105

Derogar la Sexta Disposición Complementaria Final y la Séptima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.



DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZEN CLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

112

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS LEY DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y DE LA MINERÍA ARTESANAL

I. OBJETO

La Ley tiene por objeto ordenar y establecer un marco normativo consolidado y simplificado para el desarrollo de las actividades de pequeña minería y minería artesanal en todo el territorio nacional.

II. FINALIDAD

La Ley tiene por finalidad garantizar que las actividades de pequeña minería y minería artesanal se desarrollen de manera social, económica y ambientalmente sostenible, conforme con lo contemplado en la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

III. ANTECEDENTES

La regulación estatal sobre las actividades mineras —y, en particular la pequeña minería y minería artesanal— es de muy larga data. Así, en el año 1942 se creó el Banco Minero del Perú como una institución destinada a fomentar el desarrollo de la minería en el país y que contaba entre sus funciones al dar crédito a pequeños mineros locales, operar concentradores especiales para el procesamiento de minerales explotados por minas de pequeña y mediana envergadura y comprar el oro producido en distintas provincias del país. Dicha entidad, además, ejecutaba estudios de prospección y facilitaba el acceso a derechos mineros.

En 1971 se emite el Decreto Ley N° 18880, Ley General de Minería, que constituye un Fondo de Inversión Minera con el objeto de promover y fomentar la industria minera nacional —en especial la pequeña minería— e intensificar la intervención del Estado en la actividad empresarial minera. Posteriormente, hacia 1975, la crisis económica obligó al gobierno de turno a buscar internamente reservas de oro, estableciendo, para ello, incentivos a la extracción de oro en la costa, sierra y selva peruana. Algunos beneficios consistían en la exoneración de todo tributo al inversionista y personal que trabajara en un centro minero de la selva peruana.

Asimismo, el Estado se encargaba de la compra de los minerales y la minería de pequeña escala abastecía el mercado interno, impulsada por capitales principalmente nacionales. En 1978 entra en vigencia el Decreto Ley N° 22178, Ley de Promoción Aurífera, que impulsaba la explotación minera aurífera.

Dicha ley permitió la generación de un naciente *cluster minero nacional* que permitió la comercialización de maquinaria, molinos, taladros, y otros artículos para la extracción, durante los años de 1978 y 1983. En los años 80, con la hiperinflación, los proyectos que fueron promovidos por el Banco Minero dejaron de ser sostenibles por carecer de subsidios estatales lo que generó más endeudamiento.

En 1981, mediante Decreto Legislativo N° 109 se aprueba la Ley General de Minería, esta disposición rompe el monopolio estatal sobre el comercio de minerales.



A partir de 1990, en el país se aplicó una serie de reformas, entre las que se cuenta la emisión del Decreto Legislativo N° 708, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, la liquidación del Banco Minero y, en el año 1992, la aprobación del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, en el que se considera al estrato de la pequeña minería, precisándose límites en hectáreas y capacidad de procesamiento.

Estas reformas estuvieron orientadas a captar grandes inversiones mineras — caracterizadas por su alta tecnología y elevados niveles de producción—, estableciéndose disposiciones para reorganizar la actividad minera a través de un catastro minero, lo que facilitó el proceso de obtención de concesiones mineras, originándose un acaparamiento de áreas concesionadas. Tampoco se consideró la existencia de otras personas dedicadas a actividades mineras de pequeña escala trabajando en espacios concesionados, generándose informalidad en dichas actividades.

Debe destacarse que, a partir de estas reformas, se consolidó una preferencia fundamental por incentivar la inversión en grandes proyectos mineros. La razón es que la gran minería se percibe principalmente como una actividad generadora de divisas y, por lo tanto, se entendió que, mientras las operaciones sean más grandes, podrían contribuir más a este fin.

Señalado lo anterior, en el año 2002 se emite el instrumento normativo con mayor relevancia para la pequeña minería y minería artesanal, la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de Pequeña Minería y Minería Artesanal, publicada el 24 de enero de 2002.

Dicha norma recoge por primera vez en la legislación minera a la categoría de “**minería artesanal**”. Asimismo, otorga un tratamiento preferencial a la pequeña minería y minería artesanal para el acceso a la formulación de petitorios mineros en ejercicio del derecho de preferencia, pago del derecho de vigencia y penalidad y para la aprobación de instrumentos de gestión ambiental.

Posteriormente, el 21 de abril de 2002 se publica el Decreto Supremo N° 013-2002-EM que aprueba el Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, que norma el procedimiento para obtener la acreditación de la condición de pequeño productor minero y productor minero artesanal, contrato de explotación y medidas para brindar asistencia técnica a la pequeña minería y minería artesanal.

En el marco de la mencionada Ley se generó cuatro medidas de especial importancia:

- i) Se establece la figura del derecho de preferencia otorgada a favor de mineros artesanales que se encuentren ocupando áreas no concesionadas.
- ii) Se establece la necesidad de aprobar un Plan de Desarrollo de la Minería Artesanal.
- iii) Se establece las competencias en materia de supervisión y fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal a favor de los gobiernos regionales, mientras que se encarga al Ministerio de Energía y Minas brindar la asistencia técnica en aspectos operacionales, legales y de fortalecimiento de capacidades).
- iv) Se dispone que las operaciones de pequeña minería y minería artesanal que no contaran con instrumentos ambientales aprobados tendrían hasta el año



2013 para presentar un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).

Sin embargo, dichas disposiciones no atendían el problema de la pequeña minería y minería artesanal en su real dimensión, puesto que las condiciones establecidas en dicha legislación estaban pensadas en una pequeña minería y minería artesanal desde el esquema propuesto por la Ley General de Minería; es decir, con un título minero, y no consideraban las características particulares de cada actividad por su ubicación y las condiciones en que se desarrolla.

De esta forma, diferentes actores —mineros artesanales y de pequeña escala— quedaron fuera del ámbito de aplicación de estas normas (por ejemplo, no se adquirirían derechos mineros debido a la itinerancia que caracteriza alguna de estas actividades; otro grupo de mineros artesanales ya se encontraban laborando sobre áreas concesionadas a terceros; entre otras).

Ello, aunado a la presencia de yacimientos fácilmente explotables, el alza internacional del precio de los metales que nuestro país experimentó y al debilitamiento de las funciones de supervisión y fiscalización estatal por el proceso de descentralización de la pequeña minería y minería artesanal a los gobiernos regionales, se tradujo en el incremento de las actividades mineras informales durante los siguientes diez años (2002 – 2012).

Al respecto, el 18 de noviembre de 2002 se publica la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, norma que contempla disposiciones referidas a la pequeña minería y minería artesanal y que establece que los Gobiernos Regionales son quienes asumen las funciones en materia de supervisión de las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley, así como el otorgamiento de concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional.

En ese contexto, entre los años 2004 y 2008 se desarrolla un proceso de transferencia de competencias sectoriales en minería a favor de los Gobiernos Regionales respecto a los procesos de otorgamiento de concesiones mineras, evaluación y permisos para la minería artesanal y pequeña minería.

Sumado a ello, mediante Ley N° 28315, publicada el 5 de agosto de 2004, se establece un derecho de preferencia para la formulación de petitorios mineros por parte de mineros artesanales sobre áreas en las que ejerzan posesión pacífica y pública. Esta ley es reglamentada por Decreto Supremo N° 040-2004-EM.

El año 2009, por Resolución Ministerial N° 206-2009-PCM, se constituye un Grupo de Trabajo Multisectorial para elaborar propuestas a fin de mejorar el desarrollo de las actividades de la minería artesanal en el marco de la legislación vigente.

Sobre la base de las recomendaciones del referido grupo de trabajo se emite el Decreto Supremo N° 005-2009-EM que incorpora un capítulo sobre infracciones y sanciones en el ámbito de la fiscalización sobre la pequeña minería y minería artesanal, que luego, fuera derogado por el Decreto Supremo N° 051-2009-EM, atendiendo a la necesidad de que su implementación atravesara, previamente, por un proceso participativo que involucre a los gobiernos regionales, así como a las agremiaciones mineras artesanales en coordinación con el Sector Energía y Minas.



El año 2010 se emite el Decreto Supremo N° 045-2010-PCM, que crea la Comisión Multisectorial encargada de la elaboración y seguimiento de la implementación del Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal. Así, por Decreto Supremo N° 013-2011-EM, publicado el 30 de marzo de 2011, se aprueba el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal, como una estrategia de carácter multisectorial involucrando a los sectores energía y minas, ambiente, trabajo y promoción del empleo, con un plazo de implementación de cinco años y sin resultados que hayan coadyuvado a superar la informalidad en la pequeña minería y minería artesanal.

Pese a estar en vigencia el referido Plan Nacional, en el 2012 se emite un paquete normativo orientado a combatir la minería ilegal y delitos conexos.

En efecto, el 18 de febrero de 2012 se publica el Decreto Legislativo N° 1100, que establece disposiciones para la interdicción de la minería ilegal y prohíbe la utilización de cualquier tipo de maquinaria en curso de agua y el 29 de febrero de 2012 se publica el Decreto Legislativo N° 1102 que introduce el tipo penal de minería ilegal en el Código Penal.

Posteriormente, el 19 de abril de 2012 se publica el Decreto Legislativo N° 1105 que determina las diferencias entre minería informal e ilegal y crea un proceso de formalización extraordinario para regularizar las operaciones de pequeña minería y minería artesanal que se encontraban en operación a dicha fecha, sin tener los permisos exigidos por la legislación minera en un plazo de dos años.

Sin embargo, pese a los pocos resultados que obtuvo el proceso, este pasaría a una siguiente fase denominada "Etapa de Saneamiento", según Decreto Supremo N° 029-2014-PCM publicado el 19 de abril de 2014, exigiéndosele al pequeño minero y al minero artesanal acogido al proceso de formalización obtener su Registro Único de Contribuyentes – RUC para continuar con su proceso. Esta etapa concluiría el 1 de agosto de 2017 con la formalización de poco más de 100 operaciones mineras de pequeña escala.

El 15 de marzo de 2012 se publica el Decreto Supremo N° 006-2012-EM que dispone medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el Anexo 1 del Decreto Legislativo N° 1100, estableciendo un proceso de formalización minera especial únicamente para la región de Madre de Dios, dirigido a las personas registradas en el Registro Regional Minero Aurífero del Gobierno Regional de Madre de Dios.

En el ámbito del Decreto Legislativo N° 1105, se emite el Decreto Supremo N° 012-2012-EM, publicado el 9 de mayo de 2012, que establece medidas especiales orientadas a la comercialización del oro proveniente de la pequeña minería y de la minería artesanal, disponiendo que la empresa estatal Activos Mineros S.A.C. – AMSAC asuma un encargo especial para comprar el oro producido por pequeños mineros y mineros artesanales —formales o en vías de formalización— directamente o a través de convenios de comercialización celebrados con empresas especializadas.

Finalmente, la empresa estatal termina decantándose por el esquema de comercialización del oro asumido por terceros, por lo que en febrero de 2014 convoca a un concurso público y se adjudican tales convenios a diferentes empresas especializadas para la ejecución de este programa, por el plazo de vigencia del proceso de formalización minera. Al amparo de las normas mencionadas, el 26 de mayo de 2012 se publica la Resolución Ministerial N° 249-



2012-MEM/DM que crea el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores del Oro – RECPO.

Corresponde resaltar que el 6 de junio de 2012 es publicado el Decreto Supremo N° 020-2012-EM, después de 20 años desde la emisión del Reglamento de Procedimientos Mineros aprobado por Decreto Supremo N° 018-92-EM, se incorpora un capítulo, que norma por primera vez, los requisitos para obtener los títulos habilitantes para obtener la autorización de inicio o reinicio para realizar actividades mineras de exploración o de explotación de la gran minería y mediana minería, y que se aplica también a la pequeña minería y minería artesanal formal, en lo que corresponda. Esta norma sería modificada posteriormente por el Decreto Supremo N° 020-2020-EM publicado el 8 de agosto de 2020.

Asimismo, el 17 de julio de 2012 se publica el Decreto Supremo N° 027-2012-EM, que reconoce las modalidades tradicionales practicadas en las zonas de La Rinconada y Cerro Lunar del distrito de Ananea, provincia de San Antonio de Putina del departamento de Puno, como la selección manual de oro, vinculadas a la minería tradicional, las cuales si bien eran ajenas a la minería ilegal, no eran sujetos de formalización por tratarse de personas que efectúan actividades sin tener la calidad de los operadores mineros. Norma que posteriormente se hace extensiva a Sandía y Carabaya a través del Decreto Supremo N° 039-2012-EM publicado el 29 septiembre 2012.

El 17 de julio de 2012, también se publica el Decreto Supremo N° 075-2012-PCM, que crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente con el objeto de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización, la cual depende dependería inicialmente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Además, el 5 de setiembre de 2012, se publica la Ley N° 29910, Ley que establece un nuevo plazo para la presentación de la Declaración de Compromisos en el marco del Proceso de Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal, estableciéndose que el plazo para la presentación de las declaraciones de compromisos se amplíe hasta por sesenta (60) días hábiles.

El día siguiente, 6 de setiembre de 2012, el Ministerio del Ambiente publica el Decreto Supremo N° 004-2012-MINAM, que aprueba Disposiciones Complementarias para el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en curso.

El 30 de octubre de 2012 —a consecuencia de que la aplicación literal de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1105 implicaría que en todos los casos, la evaluación del primer petitorio de toda persona natural o jurídica sea de competencia del Gobierno regional—, se publica el Decreto Supremo N° 043-2012-EM, que establece que las reglas de competencia para la recepción de petitorios mineros ante la autoridad regional y el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET. Se establece, además, disposiciones para la presentación del expediente técnico y la presentación de los planes de formalización de cada Gobierno regional.

El 30 de noviembre de 2012, se establecieron disposiciones especiales para la obtención de la autorización de adquisición y uso de explosivos por parte de los mineros en vías de formalización a cargo de la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil-



DISCAMEC —hoy, SUCAMEC—, previa obtención de un Certificado de Operación Minera Excepcional – COME emitido por el Gobierno regional, por lo cual, se publica el Decreto Supremo N° 046-2012-EM, que regula dichos procedimientos.

Posteriormente, el 6 de febrero de 2013 se publica el Decreto Supremo N° 003-2013-EM, que en su parte considerativa precisa la necesidad de regular etapas de carácter preclusivo para el cumplimiento de los requisitos, estableciendo así plazos para la presentación de algunos de ellos, como por ejemplo, para la acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera hasta el 5 de setiembre de 2013; para la acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial hasta el 16 de setiembre de 2013 y para la autorización de uso de aguas hasta el 25 de setiembre de 2013; con el objeto de homogenizar los plazos de los procesos de formalización instaurados por Decreto Supremo N° 006-2012-EM para Madre de Dios y el Decreto Legislativo N° 1105.

Mediante Resolución Ministerial N° 121-2013-MINAM, publicada el 20 de abril de 2013, se aprueba la Guía para la Evaluación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC.

El 26 de junio de 2013, se publica el Decreto Supremo N° 076-2013-PCM que modifica la conformación de la Comisión Multisectorial Permanente creada en el marco del Decreto Supremo N° 075-2012-PCM y, además, se encarga la Secretaría técnica a la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas, que aún no había sido creada.

El 26 de julio de 2013 se publica el Decreto Supremo N° 025-2013-EM que modifica el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2007-EM, creando dentro de dicho ministerio a la Dirección General de Formalización Minera como un nuevo órgano de línea encargado de proponer y evaluar la política sobre formalización minera, monitorear las acciones de formalización minera, proponer la normativa relacionada con la formalización minera, brindar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales en el marco de sus competencias respecto el proceso de formalización de la actividad minera, entre otros.

El 24 de agosto de 2013, se publica el Decreto Supremo N° 032-2013-EM, que establece disposiciones para agilizar el proceso de formalización minera, estableciendo la posibilidad de acreditar la autorización de uso de terreno superficial con la sola presentación del certificado negativo de propiedad en el caso de terreno eriazos, facilidades para la celebración de contratos de explotación con agrupaciones de mineros artesanales y se establece nuevos plazos para el cumplimiento de los requisitos de: propiedad o autorización de uso del terreno superficial; instrumento de gestión ambiental correctivo; o autorización de uso de agua.

El 7 de noviembre de 2013 se publica la Resolución Jefatural N° 481-2013-ANA que regula el procedimiento de emisión de la opinión técnica favorable de la Autoridad Nacional del Agua para la aprobación de los IGAC y el 29 de noviembre de 2013 se publica la Resolución Jefatural N° 509-2013-ANA que aprueba los “Criterios Técnicos para la Evaluación del Contenido Hídrico de los IGAC, en el marco del proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal”.



En la Vigésima Sesión de la Comisión Multisectorial Permanente se aprobó la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal, la cual tenía como propósito erradicar los principales enclaves de la minería ilegal y reducir los delitos conexos a esa actividad; la cual es aprobada mediante Decreto Supremo N° 003-2014-PCM publicada el 11 de enero de 2014.

Después, por Decreto Supremo N° 029-2014-PCM publicado el 19 de abril de 2014 antes de que culminara el proceso de formalización minera establecido por Decreto Legislativo N° 1105, se implementa la denominada "Etapa de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal" hasta el 1 de agosto de 2017, a través de la cual se establecen 4 ejes estratégicos: 1. Consolidación de la formalización; 2. Fiscalización y control; 3. Remediación de las áreas afectadas; y, 4. Atención social y calidad de vida; donde se asignan tareas y objetivos para varias entidades públicas.

Por Decreto Supremo N° 012-2014-MINAM publicado el 29 de noviembre de 2014 se establece disposiciones específicas para la presentación y revisión del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo en cumplimiento de la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal.

El 03 de diciembre de 2014, se publica el Decreto Supremo N° 041-2014-EM, en cuya Única Disposición Complementaria Derogatoria se deroga el artículo 6 del Decreto Supremo N° 012-2012-EM que le permitía a los mineros en vías de formalización sustentar sus operaciones comerciales a través de la liquidación de compra.

El 19 de mayo de 2015, se publica la Resolución Ministerial N° 236-2015-MEM/DM que aprueban la Guía de Contenidos que establecen especificaciones técnicas sobre requisitos del expediente técnico para autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales de los sujetos en vías de formalización; y los procedimientos de fiscalización y de modificación de la información contenida en el Registro de Saneamiento.

El 16 de agosto de 2016, se publica el Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, que aprueba la adscripción de la Comisión Multisectorial Permanente de la Presidencia del Consejo de Ministros al Ministerio de Energía y Minas quien asume la Presidencia de la referida Comisión, ello conllevaría a la desactivación de la figura del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental. Asimismo, se establece que las acciones y supervisión de la ejecución de la Estrategia Nacional para la interdicción de la minería ilegal, dentro de la política de gobierno de lucha contra la minería ilegal, se encuentra a cargo del Ministerio del Interior.

Posteriormente, en el 2016-2017 en el marco de la delegación de facultades de la Ley N° 30506, se publica el Decreto Legislativo N° 1293, que crea un nuevo proceso de formalización minera integral trayendo consigo cambios normativos, reduciendo la exigencia de algunos requisitos adecuándolos las condiciones características de la actividad minera artesanal y de pequeña escala de acuerdo a cada región; con un horizonte de tiempo de tres años que debía concluir el 02 de agosto de 2020, plazo que luego fuese ampliado hasta el 31 de diciembre de 2021 en atención a la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31007 publicada el 17 de octubre de 2019.

El 6 de enero de 2017, se publica el Decreto Legislativo N° 1336 que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral, se precisan los



requisitos y pasos para culminar el proceso de formalización minera: (i) acreditación de la titularidad, contrato de cesión o de explotación; (ii) acuerdo o autorización del titular del terreno superficial; (iii) aprobación del instrumento de gestión ambiental para la formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal (IGAFOM); (iv) declaración jurada de inexistencia de restos arqueológicos sujeto a fiscalización por parte del Ministerio de Cultura; y, (v) expediente técnico.

Asimismo, se precisan beneficios e incentivos para el titular de concesión minera que celebra contratos de explotación con el minero en vías de formalización y se simplifica los requisitos para acreditación del terreno superficial y el instrumento ambiental en base a declaraciones juradas de utilización más adecuada a la realidad de estas actividades económicas, se crea el Fondo Minero, la Ventanilla Única del proceso de formalización, la consulta previa y se establece que mantienen su vigencia una serie de decretos supremos emitidos en el marco del Decreto Legislativo N° 1105.

Alguno de los incentivos establecidos por Decreto Legislativo N° 1336, fue el derecho de preferencia, el cual es reglamentado por Decreto Supremo N° 005-2017-EM publicado el 6 de febrero de 2017 en favor de los mineros en vías de formalización que provenían del Registro de Saneamiento en primer momento, y posteriormente, en favor de aquellos inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera-REINFO.

El 01 de junio de 2017, se publica el Decreto Supremo N° 018-2017-EM, el cual establece diversos procedimientos relacionados a la administración del Registro Integral de Formalización Minera-REINFO (modificación, verificación fiscalización y competencias), además de desarrollar cada uno de los requisitos y pasos que el minero en vías de formalización debía cumplir para culminar el proceso de formalización minera integral.

El 06 octubre 2017, se publica el Decreto Supremo N° 034-2017-EM que amplía encargo especial para la comercialización del oro asumido por la empresa estatal Activos Mineros S.A.C. hasta que culmine el proceso de formalización minera integral.

El 1 de noviembre de 2017, se publica el Decreto Supremo N° 038-2017-EM que establece las disposiciones reglamentarias para el IGAFOM. Posteriormente, mediante Resolución Ministerial N° 473-2017-MEM/DM publicada el 17 de noviembre de 2017 se aprueba los formatos de los aspectos correctivo y preventivo del referido instrumento ambiental y el catálogo de medidas ambientales.

El 23 de julio de 2018 se publica el Decreto Supremo N° 018-2018-EM, que modifica el Decreto Supremo N° 027-2012-EM, que dicta normas complementarias al Decreto Legislativo N° 1105 para la comercialización de oro, crea el Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadas Manuales de Oro en el cual se inscriben las personas naturales que seleccionan manualmente el oro obtenido del desarrollo de las actividades tradicionales en las zonas de la Rinconada, Cerro Lunar, Sandía y Carabaya.

El 31 de julio de 2018 se publica el Decreto Supremo N° 019-2018-EM que establece precisiones para el Proceso de Formalización Minera Integral, entre las cuales se establece que toda referencia a "minero informal" sea entendida como "minería en vías de formalización" y además, se establece el plazo para la



presentación del IGAFOM hasta el 31 de julio de 2019. El plazo del IGAFOM sería ampliado posteriormente mediante Decreto Supremo N° 015-2019-EM, Decreto Supremo N° 001-2020-EM y Decreto Supremo N° 015-2020-EM disponiendo que el plazo de presentación del IGAFOM vence el 31 de diciembre de 2020.

Desde la entrada en vigencia del proceso de formalización minera integral, en el Congreso de la República se gestaron varias iniciativas legislativas para aperturar la inscripción al mencionado proceso de formalización, una de ellas sería la Ley N° 31007 publicada el 17 de octubre de 2019 que dispone la reestructuración de la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera - REINFO de personas naturales o personas jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal.

En ese sentido, por Decreto Supremo N° 001-2020-EM publicado el 15 de enero de 2020, el Ministerio de Energía y Minas tiene que establecer disposiciones reglamentarias para el acceso y permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera. A través de esta norma, se establecen plazos para el cumplimiento de determinadas obligaciones relacionadas a presentar el instrumento ambiental, contar con RUC activo vinculado a renta de tercera categoría y actividad de minería, declaración de producción, entre otros.

Posteriormente, con fecha 31 de diciembre de 2021 se publicó la Ley N° 31388 se dispone la ampliación de la vigencia del Proceso de Formalización Minera Integral hasta el 31 de diciembre de 2024, asimismo a través de sus disposiciones complementarias establece que se debe concluir el proceso de elaboración de la Política Nacional Multisectorial de Pequeña Minería y Minería Artesanal y desarrollar las acciones necesarias para su implementación. Además, se le otorga al Ministerio de Energía y Minas un plazo de ciento ochenta (180) días hábiles, contado a partir del día siguiente de la publicación de la citada ley, para que presente al Congreso de la República la propuesta normativa Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal.

En esa línea, mediante Decreto Supremo N° 016-2022-EM publicado el 25 de noviembre de 2022 en el diario oficial "El Peruano" se aprobó la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, la cual permitirá implementar soluciones articuladas a largo plazo de un sector económico que está presente en las 25 regiones del Perú y, que además define las responsabilidades y compromisos de las diversas instituciones involucradas.

La Política Nacional Multisectorial para la pequeña minería y minería artesanal al 2030 advierte un problema público y establece una situación futura deseada al 2030, para lo cual se plantea cuatro (04) objetivos prioritarios, diecisiete (17) lineamientos y diecinueve (19) servicios, a través de los cuales se busca alcanzar la situación futura deseada.

Por otro lado, mediante Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 017-2022-PCM/SGSD publicada con fecha 01 de diciembre de 2022 en el diario oficial El Peruano, se crea el Grupo de Trabajo denominado "Mesa Técnica que contribuya a las mejoras normativas en materia de minería artesanal y pequeña minería, en el ámbito nacional" presidido por la Presidencia del Consejo de Ministros y que, también es integrado por el Ministerio de Energía y Minas quien asume la Secretaría Técnica a través de la Dirección General de Formalización Minera, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Economía y Finanzas y dos representaciones de organizaciones



mineras de alcance nacional.

Cabe señalar que, debido a la coyuntura sociopolítica que atravesó nuestro país desde diciembre de 2022 y durante los primeros meses del año 2023, no se llegó a instalar el grupo de trabajo en el plazo establecido en la Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 017-2022-PCM/SGSD.

En ese contexto, a través de la Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 008-2023-PCM/SGSD publicada el 31 de mayo de 2023, se modifica la Resolución de Secretaría de Gestión Social y Diálogo N° 017-2022-PCM/SGSD ampliando la vigencia del Grupo de Trabajo hasta el 28 de noviembre de 2023. Adicionalmente, es de mencionar que la norma de creación del Grupo de Trabajo establece que, vencido el plazo de vigencia, la Presidencia con el apoyo de la Secretaría Técnica dispone de treinta (30) días calendarios, para presentar un informe final ante la Presidencia del Consejo de Ministros.

En este sentido, la elaboración de esta ley ha considerado la experiencia recogida a partir de estos antecedentes normativos, así como la problemática advertida por la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, con la finalidad de constituirse en una herramienta idónea para coadyuvar con el desarrollo formal de actividades de pequeña minería y minería artesanal en el país.

IV. MARCO JURÍDICO

La presente ley se enmarca en una serie de normas nacionales que regulan el acceso a recursos naturales por parte de particulares y el desarrollo de actividades económicas a nivel nacional. En esa línea, el artículo 66 de nuestra Constitución Política de 1993 establece que los recursos naturales "(...) renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento". Dicho artículo, además, establece que "[l]a concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal".

Asimismo, el artículo 58 de nuestra Carta Magna establece que "[l]a iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura".

Dentro de dicho marco, la Ley N° 30705 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, establece en el numeral 5.1 de su artículo 5 que el Ministerio de Energía y Minas tiene competencia exclusiva para diseñar, establecer y supervisar las políticas nacionales y sectoriales en materia de energía y de minería, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

Asimismo, la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 establece diversos objetivos y lineamientos vinculados con la mejora del marco normativo que regula las actividades de la pequeña minería y de la minería artesanal, entre ellos, el Lineamiento 14 que establece como una de las medidas a implementarse al desarrollo de procesos de revisión y mejora continua del marco normativo sobre los pequeños mineros y mineros artesanales.

Finalmente, la Ley se emite en cumplimiento del mandato contenido en la Ley N° 31388, Ley que proroga la vigencia del proceso de formalización minera integral, cuya Segunda Disposición Complementaria Final otorga al Poder Ejecutivo un



plazo de ciento ochenta (180) días hábiles, contado a partir del día siguiente de su publicación, para presentar al Congreso de la República una propuesta de Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal.

V. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

5.1 Identificación del problema público

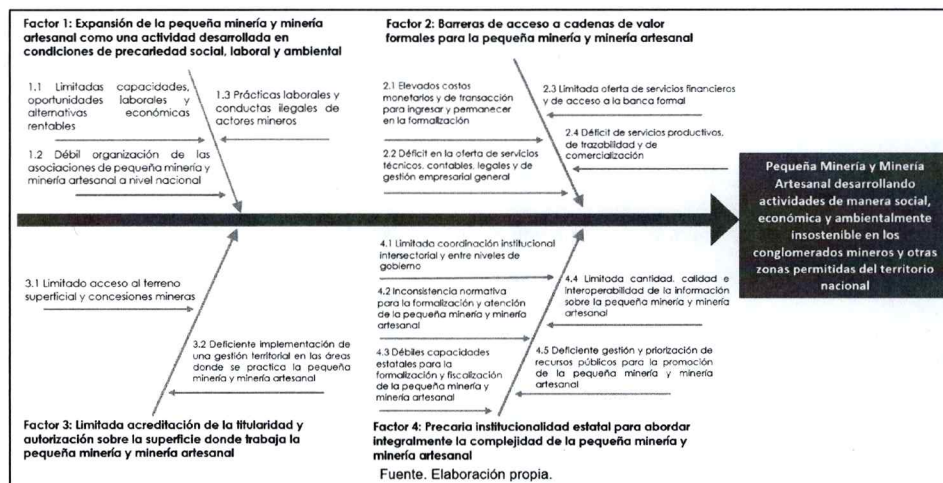
Toda política nacional responde a un problema público. Sin embargo, no todo problema público requiere la formulación de una política nacional porque puede ser abordado desde un instrumento de gestión o normativo. No obstante, en el caso de la pequeña minería y minería artesanal, sí se cuenta con una política pública, siendo que el problema público allí advertido ha sido acogido para la elaboración de la presente norma.

La Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM, identifica el siguiente problema público: "Pequeña Minería y Minería Artesanal desarrollando actividades de manera social, económica y ambientalmente insostenible en los conglomerados mineros y otras zonas permitidas del territorio nacional". Como se identifica en la iniciativa legislativa y su exposición de motivos, este problema público es el punto de partida y razón justificativa".

5.2 Desarrollo del problema público

A continuación, se presenta el problema público a través de un diagrama que permite graficar la diversidad de dimensiones que inciden. Las dos espinas superiores del gráfico muestran la incidencia de Factores Asociados al ámbito social, prácticas y acceso al mercado vinculados al enfoque basado en derechos humanos y cadena de valor para la pequeña minería y minería artesanal. Por su parte, la espina inferior refleja factores asociados al funcionamiento institucional.

GRÁFICO N° 1. Modelo del problema público



Fuente: Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030.

Como se advierte, la intervención estatal de cara a la regulación de las actividades mineras de pequeña escala, es decir de la pequeña minería y minería artesanal, se ha caracterizado por ser errática y presentar falencias administrativas, constantes cambios, rotación de liderazgos, descoordinación sectorial, entre otras



deficiencias regulatorias. Ante la ausencia de una normativa clara y la falta de promoción del desarrollo sostenible de la actividad, el sector de la pequeña minería y minería artesanal se ha venido expandiendo de manera desordenada, informal e insostenible. Esta situación hace evidente la necesidad de un cuerpo normativo ordenador para estas actividades.

En contraste con lo anterior, la pequeña minería y minería artesanal en el Perú representa una actividad tan importante como la minería a gran escala, especialmente si se considera el número de personas dedicadas a ella. Según Planet Gold Perú (2019), en el país existen por lo menos un millón de familias vinculadas directa e indirectamente a la MAPE, por lo que el “rol social” que la MAPE juega en la lucha contra la pobreza y el desarrollo rural es ampliamente reconocido. Dado que, la mayoría de las personas involucradas en la actividad experimentan condiciones de pobreza, esta actividad económica representa una oportunidad prometedora de rentas, sea como única fuente, o como fuente complementaria que permita diversificar los ingresos familiares (Hentschel et al., 2002)¹.

Según IGF (2018), globalmente, la MAPE ha experimentado un crecimiento explosivo en los últimos años debido al aumento del valor de los precios de los minerales y la creciente dificultad de ganarse la vida con la agricultura y otras actividades rurales. Se estima que 40.5 millones de personas participaron directamente en la MAPE en 2017, frente a 30 millones en 2014, 13 millones en 1999 y 6 millones en 1993. En contraste, hacia 2013, solo 7 millones de personas trabajaban en minería industrial². Entre otros datos se tiene que:

- 40 millones de personas trabajan en MAPE en 2017.
- 150 millones dependen de la MAPE en 80 países del sur global.
- El 20 por ciento del suministro mundial de oro es producido por el sector de la MAPE.
- 80% del suministro mundial de zafiros y 20% del suministro mundial de diamantes vienen de la MAPE.
- 70-80 por ciento de los mineros en pequeña escala son informales.³

De otro lado, la legislación peruana en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, distingue cuatro (4) diferentes tipos de estratos mineros en función a límites de hectáreas y capacidad de producción:

TABLA N° 1
Diferencias entre los estratos de la minería en el Perú

ITEM	Minería a Pequeña Escala		Régimen General	
	Productor Minero Artesanal	Pequeño Productor Minero	Mediana Minera	Gran Minería
Capacidad de producción metálica	Hasta el 25 TM/día	Hasta 350 TM/día	De 350 hasta 5000 TM/día	Más de 5000 TM/día

¹ Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

² Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

³ Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.



ITEM	Minería a Pequeña Escala		Régimen General	
	Productor Minero Artesanal	Pequeño Productor Minero	Mediana Minera	Gran Minería
Capacidad de producción no metálica y materiales de construcción	Hasta 100 TM/día	Hasta 1200 TM/día		
Capacidad de producción metálica tipo placer	Hasta 200 m3/día	Hasta 3 000 m3/día		
Extensión de denuncias, petitorios y concesiones mineras	Hasta 1000 Hectáreas	Hasta 2000 Hectáreas	Más de 2000 Hectáreas	
Derecho de vigencia	0.5 USD/Ha	1.0 USD/Ha	3.0 USD/Ha	
Producción Mínima	5% de una UIT por año y por hectárea	10% de una UIT por año y por hectárea (metálica) 5% de la UIT por año y por hectárea (no metálica)	1 UIT por año y por hectárea (metálica) 10% de la UIT por año y por hectárea (no metálica)	
Penalidad a partir 11vo año	2% de la Producción minina	2% de la Producción minina	2% de la Producción minina	
Penalidad a partir 16vo año	5% de la Producción minina	5% de la Producción minina	5% de la Producción minina	
Penalidad a partir 21vo año	10% de la Producción minina	10% de la Producción minina	10% de la Producción minina	

Fuente: Ley N° 27651 "Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal"; TUO Ley General de Minería y Decreto Supremo N° 02-91-EM-DGM. Elaboración propia.

Al respecto, la legislación ha optado por reconocer dentro del marco legal minero al pequeño productor minero y productor minero artesanal como grupos humanos que por su especial condición y características socio económicas, necesitan un trato diferenciado frente a la mediana y gran minería, ello en concordancia con el rol económico ejercido por el Estado establecido en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, que garantiza que se brinden oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad, promoviendo las pequeñas empresas en todas sus modalidades, como la pequeña minería y minería artesanal.

Sin embargo, en el país se viene normalizando un fenómeno socio económico preocupante por la proliferación de actividades mineras de pequeña escala que empiezan el desarrollo de sus actividades mineras sin contar con una autorización previa, situación motivada en parte, debido a diversos factores, entre los cuales:

- Desde la inclusión de la minería artesanal como un estrato de la minería en el año 2002 con la Ley N° 27651, no existía una regulación clara del trámite para obtener la autorización de inicio o reinicio de actividades mineras de exploración, desarrollo, preparación y explotación, aprobación de plan de minado y botaderos, pese a que desde el año 2008 ya se había transferido las funciones en materia minera a los gobiernos regionales en el marco de la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Recién en el año 2012, diez años después de la Ley N° 27651, se emite el Decreto Supremo N° 020-2012-EM, se incorpora el Capítulo XVII al Reglamento de Procedimientos Mineros aprobado por Decreto Supremo N° 018-92-EM y, recién a partir de ello, se comienza a visibilizar los requisitos para solicitar las autorizaciones antes citadas. No cabe duda de que esta ausencia de predictibilidad y consistencia en la regulación sobre la materia ha tenido incidencia indirecta en la proliferación de actividades



mineras de pequeña escala no autorizadas. Este y otros motivos generaron que la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 en su lineamiento catorce (14) establezca la necesidad de desarrollar procesos de revisión y mejora continua del marco normativo sobre los pequeños mineros y mineros artesanales.

- La pequeña minería y minería artesanal han constituido unidades económicas al nivel de micro y pequeñas empresas, las cuales, conviven entre la informalidad y la legalidad, dada la naturaleza de su actividad, la misma que es realizada sin planeamiento o estudios de factibilidad económica, generalmente se producen en condiciones alejadas del desarrollo tecnológico, así en algunos casos, desarrollar actividades de explotación y/o beneficio pueden ser tan accesible, como en el caso de la explotación de canteras de materiales de agregados, donde es suficiente utilizar una pala, pico y/o volquetes, entre otras herramientas de fácil adquisición.
- Entre los años 2004 – 2012, el sector extractivo minero resultó favorecido por un escenario extraordinario de precios altos y demanda creciente de recursos naturales. Esto incentivó la llegada de grandes inversiones al sector que incrementaron la producción y las ganancias de las empresas, así como la expectativa en la sociedad que el bienestar podía alcanzarse con un proyecto minero. Este factor, aunado a la falta de una regulación clara y a que los asentamientos mineros están en lugares de difícil acceso en donde el ejercicio de un efectivo control resulta improbable y la presencia estatal es prácticamente nula, contribuyó a la proliferación de actividades mineras en pequeña escala a lo largo del país sin autorización, durante este “boom minero”.
- Por otro lado, otro factor que ha jugado un rol importante en este problema, ha sido la débil institucionalidad del Estado y de los gobiernos regionales de cara al proceso de descentralización de las funciones en materia de energía y minas, llevada a cabo en el año 2004, hasta finales del año 2008, conllevando a que la presencia de la autoridad administrativa en las regiones y las acciones de supervisión y fiscalización sean prácticamente nulas al interior del país.
- El marco legal minero que regula las actividades de pequeña minería y minería artesanal y su formalización ha considerado esquemas regulatorios variados para intentar regular situaciones distintas, a partir de buscar asemejar dichas actividades a los procedimientos empleados para la gran y mediana minería, pero utilizando mecanismos de regularización de actividades iniciadas informalmente:

TABLA N° 2
Esquemas para la obtención de la autorización

ESQUEMA REGULATORIO	MARCO NORMATIVO	CARACTERISTICAS
<u>ORDINARIO</u>		Son titulares mineros. Obtención de permisos toma de 2 a 3 años. El inicio de actividad requiere autorización. Tiene carácter permanente.
PROYECTOS MINEROS DE PEQUEÑA MINERÍA O MINERÍA ARTESANAL	Ley N° 27651 Decreto Supremo N° 020-2020-EM	
<u>FORMALIZACIÓN</u>	Decreto Legislativo N° 1105 Decreto Supremo N° 032-2013-EM	No tienen acceso al título de concesión minera.



ESQUEMA REGULATORIO	MARCO NORMATIVO	CARACTERISTICAS
OPERACIONES MINEROS EN CURSO PEQUEÑA MINERÍA O MINERÍA ARTESANAL EN VIAS DE FORMALIZACIÓN	Decreto Legislativo N° 1293 Decreto Legislativo N° 1336 Decreto Supremo N° 018-2017-EM	Simplificación de requisitos. El inicio de actividad requiere autorización. Tiene carácter temporal.

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas

- Además, presentan complejidad las negociaciones que ocurren entre el titular de la concesión minera y los mineros artesanales, especialmente por la negativa de los primeros para suscribir contratos de explotación con este segmento de la minería.

Esta situación constituye uno de los principales cuellos de botella para la formalización (Cano, 2020; Valencia, 2014; Wiener, 2019)⁴. Por un lado, únicamente el 5% de pequeños productores mineros y productores mineros artesanales inscritos en el REINFO son titulares de la concesión minera y el 64% realiza sus labores en concesiones mineras de terceros.

VI. ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN FÁCTICA QUE SE PRETENDE REGULAR O MODIFICAR

6.1. El ordenamiento jurídico vigente no responde a las necesidades de la pequeña minería y minería artesanal, que requieren un tratamiento particular

En complemento del desarrollo del problema público explicado líneas atrás, es importante recalcar que, en el Perú, la pequeña minería y minería artesanal ha crecido significativamente, pero de manera desordenada e informal debido a la falta de una normativa clara que regule su desarrollo sostenible. Este sector, aunque esencial para el sustento de, al menos, un millón de familias, ha generado graves impactos socioambientales. A pesar de estos desafíos, sigue siendo una actividad relevante para la lucha contra la pobreza y el desarrollo rural, representando una alternativa económica viable para muchas comunidades rurales, especialmente aquellas en situación de pobreza, donde se convierte en una fuente clave para la diversificación de ingresos y la inclusión social.

Por otro lado, la normativa minera en el Perú, establecida en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EN, clasifica la actividad extractiva en cuatro estratos o categorías diferentes, basándose en criterios como la extensión de las concesiones mineras, medidas en hectáreas, y la capacidad de producción de cada tipo de explotación. Esta diferenciación permite establecer un marco regulatorio más adecuado a las características y necesidades de cada tipo de minería, reconociendo que las actividades mineras no son homogéneas y requieren regulaciones específicas según su escala.

Los cuatro estratos identificados abarcan desde la minería artesanal, la de pequeña escala, la mediana minería y, finalmente, la gran minería; cada una de ellas con límites definidos tanto en términos de superficie concesionada como de volumen de producción anual. Este marco regulador busca ofrecer una estructura que promueva la formalización de los pequeños mineros, brindando pautas claras para su operación, mientras que también asegura que las grandes operaciones



⁴ Las entrevistas realizadas a los mineros artesanales validan las dificultades para acceder a la titularidad y autorización.

mineras mantengan estándares adecuados en cuanto a su impacto ambiental y social.

La Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) ha sido reconocida en la legislación peruana como una actividad que requiere un trato diferenciado, dadas las particularidades socioeconómicas de los actores involucrados. Al respecto, el artículo 59 de la Constitución Política del Perú respalda esta necesidad, al garantizar que el Estado promueva oportunidades para los sectores que sufren desigualdades, como las pequeñas empresas, dentro de las cuales se incluyen la pequeña minería y la minería artesanal. Estas actividades cumplen un rol crucial en la reducción de la pobreza y en el desarrollo rural, especialmente en zonas alejadas.

Sin embargo, en los últimos años, ha proliferado la actividad minera de pequeña escala sin las autorizaciones legales necesarias, lo que refleja un fenómeno socioeconómico preocupante. el "boom minero" de los años 2004 a 2012, impulsado por precios altos de los minerales, fomentó la expansión del sector extractivo sin un control adecuado en áreas remotas. La débil institucionalidad y la descentralización incompleta de las funciones en materia minera han limitado la capacidad del Estado y los gobiernos regionales para supervisar y fiscalizar estas actividades de manera efectiva. La falta de presencia estatal en las zonas donde se realizan estas explotaciones ha agravado el problema, permitiendo que la informalidad se consolide como una norma en diversas partes del país.

En este contexto, aunque la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, incluyó a la minería artesanal como un estrato formal, no fue hasta la dación del Decreto Supremo N° 020-2012-EM -diez años después- que se establecieron los procedimientos específicos para la autorización de actividades mineras. Lamentablemente, como se ha indicado la norma actual no se ajusta a las necesidades de la pequeña minería y minería artesanal, que presentan una dinámica distinta a los proyectos mineros de gran escala. No debe perderse de vista, pues, que a diferencia de dichos grandes proyectos, la pequeña minería y minería artesanal, a menudo, responden a una necesidad urgente de subsistencia y desarrollo local, lo cual exige una estrategia regulatoria distinta, pero sin alejarlo de las exigencias de formalización, desarrollo sostenible y protección del medio ambiente que les aplican.

6.2. Acerca del Proceso de Formalización Minera Integral actual

Actualmente, se cuenta con un proceso de carácter extraordinario y temporal que se ha venido prorrogando desde la dación del Decreto Legislativo N° 1293 a fines del 2016. Dicho proceso, corresponde al proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal en el Perú.

No obstante, persiste un problema estructural en el proceso de formalización minera de dicho estrato minero: las tensas y complejas negociaciones entre los titulares de las concesiones mineras y los mineros artesanales. La resistencia de los concesionarios a firmar contratos de explotación con los mineros artesanales ha generado un significativo cuello de botella. Este obstáculo es crítico, ya que sólo el 4.0% de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) para realizar actividades de explotación son titulares de concesiones, mientras que el 94.4% realiza sus actividades en terrenos concesionados a terceros y el 1.6% de inscripciones no registra código de derecho minero.



Esta situación dificulta el avance hacia la formalización, ya que los mineros no titulares dependen de acuerdos contractuales para operar legalmente, lo que refuerza la urgencia de mecanismos que faciliten y promuevan la suscripción de contratos de explotación. Sin superar este reto, los avances en formalización seguirán limitados, afectando tanto el desarrollo sostenible del sector como el bienestar de las comunidades involucradas.

Sobre el proceso extraordinario y temporal, “proceso de formalización minera integral, a octubre de 2024, el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) reporta un total de 84,486 inscripciones a nivel nacional. La distribución en el territorio nacional de la mencionada cantidad de inscritos en el registro puede apreciarse en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 2. Distribución de inscritos en el REINFO en el territorio nacional





Fuente: Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas.

Del total de 84,486 inscripciones a nivel nacional, 18,679 inscripciones (22.0%) se encuentran en estado "Vigente", lo que significa que han cumplido con todos los requisitos y condiciones exigidos para mantener su vigencia en el proceso de formalización. En contraste, 65,807 inscripciones (78.0%) están en estado "Suspendido", lo que indica que no han satisfecho las condiciones necesarias para mantener su estatus activo.



TABLA N° 3
Situación del REINFO

REGIÓN	SUSPENDIDO	VIGENTE	TOTAL
AREQUIPA	12,403	3,852	16,255
PUNO	8,134	3,975	12,109
MADRE DE DIOS	7,304	1,703	9,007
AYACUCHO	6,523	1,244	7,767
APURIMAC	5,906	1,417	7,323
LA LIBERTAD	4,665	1,985	6,650
ANCASH	3,821	679	4,500
CUSCO	3,272	622	3,892
LIMA	2,588	587	3,175
ICA	2,180	475	2,655
PIURA	1,730	304	2,034
HUANCAVELICA	1,494	339	1,833
JUNIN	1,380	283	1,663
CAJAMARCA	895	322	1,217
PASCO	982	192	1,174
HUANUCO	798	221	1,019
TACNA	487	96	583
LAMBAYEQUE	286	92	378
MOQUEGUA	260	86	346
AMAZONAS	205	56	261
SAN MARTIN	194	36	230
TUMBES	123	45	168
LORETO	89	44	133
UCAYALI	78	11	89
CALLAO	10	13	23
TOTAL	65,807	18,679	84,486

Fuente: Base de datos de REINFO al 22 de octubre de 2024

Del total de 84,486 inscripciones registradas en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), se observa que 20,210 inscripciones, lo que representa el 23.9% del total, corresponden a personas jurídicas, tales como empresas, asociaciones y comunidades organizadas. Por otro lado, 64,276 inscripciones, que equivalen al 76.1% del total, son atribuidas a personas naturales, reflejando la predominancia de individuos en el sector de la minería.

Esta distribución pone de manifiesto la importancia tanto de las organizaciones colectivas como de los mineros individuales en el contexto de la formalización minera en el país. La diversidad de actores involucrados resalta la necesidad de un enfoque regulatorio que contemple las particularidades y necesidades específicas de cada grupo para promover un desarrollo sostenible y equitativo en la minería.

TABLA N° 4
Inscripciones en el REINFO por tipo de persona

TIPO DE PERSONA	REINFOS	%
PERSONA NATURAL	20,210	23.9
PERSONA JURIDICAS	64,276	76.1
TOTAL	84,486	100.00

Fuente: Base de datos de REINFO al 22 de octubre de 2024



Según la información del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), de las 84,486 inscripciones, un total de 76,135 inscripciones se encontrarían vinculadas a la actividad de explotación minera. En contraste, 8,351 inscripciones se dedicarían exclusivamente a la actividad de beneficio de minerales.

En ese sentido, es importante precisar que, en el marco del proceso de formalización minera integral, el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) incluye a pequeños mineros y mineros artesanales cuyas actividades se limitan a la explotación y/o beneficio.

TABLA N° 5
Inscripciones en el REINFO por tipo de actividad

TIPO DE ACTIVIDAD	REINFOS
EXPLOTACIÓN	76,135
BENEFICIO	8,351
TOTAL	84,486

Fuente: Base de datos de REINFO al 22 de octubre de 2024

Ahora bien, como ha sido señalado líneas arriba, uno de los desafíos significativos que impactan al proceso de formalización minera en la actualidad es la complejidad que caracterizan las negociaciones entre los titulares de concesiones mineras y los mineros artesanales. Esta situación se ve agravada por la reticencia de los concesionarios a formalizar contratos de explotación con este segmento del sector. Esta negativa no solo obstaculiza la regularización de las actividades mineras, sino que también perpetúa la informalidad, impidiendo que los mineros artesanales accedan a condiciones de operación más seguras y sostenibles. La falta de acuerdos contractuales representa un obstáculo considerable para la integración de los mineros artesanales en la cadena de valor de la minería formal, limitando así su capacidad para contribuir al desarrollo económico y social de las comunidades donde operan.

Según los datos proporcionados por el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), de un total de 76,135 inscripciones para actividades de explotación minera, 47,167 están registradas bajo concesiones mineras vigentes. En contraste, 27,727 inscripciones corresponden a derechos mineros que han sido extinguidos y 1,241 no registran código y/o nombre de derecho minero.

TABLA N° 6
Situación de REINFOS respecto a derechos mineros

	DERECHO MINERO		
	EXTINGUIDO	VIGENTE	
NO TITULARES	27,727	44,112	
TITULARES	0	3,055	
TOTAL	27,727	47,167	74,894

Fuente: Base de datos de REINFO al 22 de octubre de 2024

En este contexto, se destaca que, de las 47,167 inscripciones en actividades de explotación registradas bajo concesiones mineras vigentes, solo el 6.5% son titulares de una concesión minera, mientras que el 93.5% restante opera en virtud de derechos mineros pertenecientes a terceros. Asimismo, debe indicarse que, de un total de 76,135 inscripciones para actividades de explotación minera, el 1.6% no registra código y/o nombre de derecho minero. Esta situación subraya la dependencia de una gran mayoría de los mineros en relación con derechos ajenos, lo que plantea importantes desafíos para la formalización y regulación del sector.



Otro problema identificado en este proceso extraordinario refiere a la cantidad de inscripciones que a la fecha se encuentran suspendidas. Conforme al Decreto Supremo N° 009-2021-EM, que establece disposiciones complementarias respecto del incumplimiento de los requisitos y condiciones de permanencia del Registro Integral de Formalización Minera, los mineros en vías de formalización que han cumplido con los requisitos y condiciones de permanencia deben mantener la vigencia de su inscripción en el REINFO, caso contrario, el incumplimiento genera la suspensión automática y temporal de la inscripción.

Asimismo, dicha norma señala que, para levantar la suspensión, se deberá acreditar los requisitos y condiciones de permanencia señalados en su artículo 4, a saber:

- i) Haber presentado los aspectos correctivo y preventivo del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM) ante la Dirección Regional de Energía y Minas, o la que haga a sus veces.
- ii) Acreditar tener RUC activo, en renta de tercera categoría y actividad económica de minería.
- iii) Declarar la producción minera de forma semestral con relación a cada una de las actividades mineras inscritas en el REINFO, con excepción de aquel minero inscrito respecto de la concesión minera vigente de la cual es titular.
- iv) Haber solicitado la inscripción en el Registro para el Control de Bienes Fiscalizados de la SUNAT (sólo para actividades de beneficio), de corresponder.

De lo señalado anteriormente, es importante hacer referencia que, al 22 de octubre de 2024, se cuenta con 65,807 inscripciones con situación "suspendida" y que 45,589 inscripciones no han realizado el reporte de producción desde el año 2021 hasta la fecha.

Esto evidencia que dichas inscripciones no estarían cumpliendo con el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1336, que establece que la formalización minera integral podrá ser iniciada o continuada, según sea el caso, por el sujeto inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) que realiza su actividad cumpliendo los requisitos exigidos para su culminación, ni con el artículo 7 del Decreto Supremo N° 018-2017-EM que establece que en virtud de la inscripción en el REINFO se debe desarrollar actividad minera, respetando los compromisos asumidos y los requisitos por los cuales fueron inscritos en dicho registro.

De ello se infiere que 45,589 de inscripciones no estarían realizando actividad minera.

TABLA N° 7
Situación de REINFOS respecto a derechos mineros

TIPO DE ACTIVIDAD	REINFOS SUSPENDIDOS	SIN DECLARACIÓN DE PRODUCCIÓN
		Desde el Año 2021 a OCT-2024
EXPLOTACIÓN	59,615	43,616
BENEFICIO	6,192	1,973
TOTAL	65,807	45,589

Fuente: Base de datos de REINFO al 22 de octubre de 2024



6.3. Sobre los mineros formales a nivel nacional:

Según los datos proporcionados por el sistema de Ventanilla Única de Formalización Minera, al cierre de octubre de 2024, se registran un total de 2,091 inscripciones formalizadas a nivel nacional, lo que representa un total de 9,526 beneficiados directos (socios o accionistas de estas operaciones).

TABLA N° 8
Cantidad de inscripciones formalizadas

REGIÓN	REINFO
AREQUIPA	688
LA LIBERTAD	297
MADRE DE DIOS	202
AYACUCHO	184
LIMA	144
PUNO	78
SAN MARTIN	70
PIURA	66
ANCASH	59
PASCO	48
ICA	32
JUNÍN	30
CUSCO	26
TACNA	25
MOQUEGUA	22
HUANCAVELICA	21
AMAZONAS	17
CAJAMARCA	16
APURÍMAC	15
LAMBAYEQUE	12
LORETO	12
TUMBES	12
HUÁNUCO	8
UCAYALI	6
CALLAO	1
Total general	2,091

Fuente: Base de datos de REINFO – Ventanilla Única de Formalización al 22 de octubre de 2024

VII. CONTENIDO DE LA LEY

7.1 Desarrollo del objeto y finalidad de la ley

La propuesta normativa consta de veinticinco (25) artículos, doce (12) Disposiciones Complementarias Finales, tres (3) Disposiciones Complementarias Transitorias, una (1) Disposición Complementaria Modificatoria y tres (3) Disposiciones Complementarias Derogatorias.

El objeto de la ley está dirigido a regular las actividades mineras de la pequeña minería y minería artesanal bajo los planteamientos generales en ella establecidos y cuyo mayor desarrollo corresponde al ámbito reglamentario. Al respecto, si bien esta norma no se encarga de regular el proceso de Proceso de Formalización Minera integral que concluye el 31 de diciembre de 2024 y ya se encuentra regulado en la Ley N.º 27651, sí plantea disposiciones que pueden coadyuvar a dicho propósito, a partir de los problemas que enfrenta la pequeña minería y minería artesanal según el análisis contenido en la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030.



En esa línea, la finalidad busca coadyuvar al cumplimiento de tres pilares fundamentales que vienen a ser el trípode de la nueva pequeña minería y minería artesanal; a saber:

- a) La promoción e incentivo para que las actividades mineras se desarrollen de manera social, económica y ambientalmente sostenible, en cumplimiento de la normativa nacional sobre seguridad y salud ocupacional minera, desde los enfoques de derechos humanos, género e interculturalidad, con respeto a las costumbres, diversidad cultural y lingüística, y derechos de los pueblos indígenas u originarios y comunidades que se encuentren alrededor de la actividad.

Al respecto, es muy importante resaltar la participación multisectorial como parte del rol del estado en su conjunto, considerando que no solamente es tarea del Ministerio de Energía y Minas cumplir con este pilar.

- b) Coadyuvar a la consolidación y simplificación de los procedimientos administrativos existentes, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicaciones. La simplificación administrativa y el uso de tecnologías de la información y comunicaciones están estrechamente vinculados y es deber del Estado atender los procedimientos administrativos dentro de los plazos de Ley, para lo cual la transformación digital en la Administración Pública es de vital importancia, ya que puede hacer más eficiente la relación entre el minero y el Estado e, inclusive, la comunidad. Cabe hacer énfasis en que no basta reducir requisitos a nivel normativo si ello no está acompañado de herramientas digitales que hagan posible la simplificación administrativa.

Además, el uso de la tecnología como uno de los pilares en la relación pequeño minero, minero artesanal y Estado, va a permitir obtener información consolidada y sistematizada, de más fácil análisis y, con base en ella, tomar decisiones sustentadas en evidencia.

- c) Promoción de la asociatividad de mujeres y hombres en las actividades de pequeña minería y minería artesanal, calificadas conforme con el artículo 91 del Testamento Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM. La asociatividad gestionada adecuadamente puede permitir el logro de objetivos comunes tanto para los mineros, la comunidad y el Estado.

Si bien a la fecha existen asociaciones de pequeña minería y minería artesanal, evidencian una frágil articulación entre éstas, lo que impide una atención integral y coordinada. En particular, es importante resaltar la existencia de un gran número y tipos de organizaciones en los territorios mineros, sin embargo, el número de miembros, sus redes de financiamiento y los acuerdos y convenios para poder estructurar sus modelos de asociatividad productiva son distintos según cada territorio. Esto dificulta la organización del trabajo minero y la organización social de convivencia y respeto de las normas instaladas para el mejoramiento de las condiciones de vida (Cano, 2020; Wiener, 2019).⁵



⁵ Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

Sin una ideología o un sistema de pensamiento colectivo que sustente y les dé un norte a estas asociaciones (como aquellos vínculos que podrían encontrarse en los tradicionales sindicatos de trabajadores), resulta difícil generar vínculos o lazos entre sus miembros, que puedan conducir a un fortalecimiento del grupo.

Las asociaciones de productores constituyen el primer nivel de organización de los mineros en el ámbito local. Son espacios que intentan generar algún tipo de intermediación entre los mineros y otras instancias, recogiendo sus demandas e intereses. Además, tienen la capacidad de elevar alguna denuncia específica de los mineros ante otros organismos. Es importante señalar que la fuerza de estas asociaciones puede variar, dependiendo de la relevancia del asentamiento minero (Wiener, 2019, Kuramoto, 2002; MMSD, 2014).⁶

Pese a lo expuesto existen casos exitosos. Un ejemplo de organización con resultados favorables son las cooperativas en Puno y de empresas en el Sur Medio. Ello se refleja en mejores términos de los acuerdos establecidos con los titulares de los denuncios y en la obtención de sus propias concesiones. Asimismo, los centros poblados organizados han logrado atraer la atención de instituciones que los apoyan mediante programas de desarrollo, para solucionar sus problemas prioritarios en salud, educación y nutrición para sus hijos, en capacitación para las mujeres y apoyo ante la falta de infraestructura. Esto ha incentivado a otros poblados mineros a seguir los mismos pasos (Kuramoto, 2002).⁷

La generación de organizaciones que no solo permitan generar economías de escala en el desarrollo de actividades mineras sino que, además, coadyuven a superar las barreras de acceso a servicios que brinda el Estado y, en general, a cumplir con las exigencias y requisitos legales para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal termina por ser un objetivo relevante en el marco de la presente Ley.

En esa línea, la promoción de la asociatividad de la pequeña minería y minería artesanal es un tercer pilar fundamental. Dicha asociatividad no solo se circunscribe al desarrollo de actividades mineras como tal, sino a todas aquellas actividades que permiten una gestión eficiente de la organización a la interna y en su relacionamiento con la comunidad y Estado.

Ahora bien, debe considerarse que, de acuerdo a lo señalado en el Plan de Género para la Pequeña Minería y Minería Artesanal, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 524-2023-MINEM/DM, del 23 de diciembre de 2023, en el mes de octubre 2023 se contó con 1,0731 registros vigentes a nivel nacional, de los cuales el 51.38% son personas jurídicas y el 48.62% son personas naturales; de estas últimas el 34.84 % son mujeres.

De acuerdo a lo indicado por la Organización Internacional del Trabajo – OIT en “La mujer en la minería: Hacia la igualdad de género”, la minería artesanal y en pequeña escala dentro de la economía informal, las mujeres



⁶ Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

⁷ Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

representan hasta una tercera parte de la fuerza de trabajo, siendo su trabajo menos valorado y se hallan menos protegidas.

En ese sentido, es necesario incorporar en toda acción pública el enfoque de género, entendido este como una herramienta de análisis que permite identificar los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos.

Al observar de manera crítica las relaciones de poder y subordinación que las culturas y las sociedades construyen entre hombres y mujeres y explicar las causas que producen las asimetrías y desigualdades, el enfoque de género aporta elementos centrales para la formulación de medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyen a superar la desigualdad de género, modificar las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, erradicar toda forma de violencia de género, origen étnico, situación socioeconómica, edad, la orientación sexual e identidad de género (Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada mediante Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, p. 43).

Asimismo, el Decreto Supremo N° 015-2021-MIMP, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos para la Transversalización del Enfoque de Género en la Gestión Pública, establece como un enfoque transversal el género, considerando el mismo como de incorporación obligatoria para la elaboración e implementación de políticas, programas, estrategias, proyectos, planes y servicios por parte de las entidades de la administración pública lo cual permitirá al Estado a desarrollar medidas conducentes para eliminar toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de condiciones entre mujeres y hombres en su diversidad.

Por su parte, en relación con el enfoque intercultural, este implica que el Estado valore e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural y lingüística, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas u originarios y la población afroperuana.

En una sociedad intercultural se previene y sanciona las prácticas discriminatorias y excluyentes como el racismo, que muchas veces se presenta de forma articulada con la inequidad de género. De este modo se busca posibilitar el encuentro y el diálogo, así como afirmar identidades personales o colectivas y enriquecerlas mutuamente en una sociedad que se reconoce como multicultural y multilingüe, en la que sus habitantes ejercen una ciudadanía comprometida con el logro de metas comunes, afrontando los retos y conflictos que plantea la pluralidad desde la negociación y la colaboración. En ello reside la relevancia de su incorporación en la presente norma.

Más aún, en línea con la Política Nacional Multisectorial para la pequeña minería y minería artesanal al 2030 (pág. 34) la incorporación del enfoque de derechos humanos se torna fundamental en el contexto de la pequeña minería y minería artesanal, debiéndose acoger lo dispuesto por la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras Declaraciones de las Naciones Unidas en lo relativo a los derechos económicos, sociales y



culturales de las personas, de las mujeres y las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

De la misma forma, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, aprobado mediante Decreto Supremo N° 103-2023-PCM, coloca a la persona como centro del desarrollo, considerando los enfoques basados en derechos humanos, género, interculturalidad y territorialidad, indicando en su OE 1.5." Garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión social de todas las personas: especialmente de las mujeres y los grupos vulnerables; así como el respeto y valoración a su diversidad cultural, étnica y de género".

Finalmente, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada por el Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, en lo que respecta al marco conceptual, indica los bienes y servicios a ser entregados a las personas para la atención de sus necesidades y el cierre de brechas, debiendo considerarse, entre otros, la diversidad cultural, geográfica, socioeconómica, de género y de sostenibilidad ambiental.

En ese sentido para garantizar una intervención efectiva, se debe llevar a cabo un análisis que parta de las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres en su diversidad, con la finalidad de ejercer sus derechos fundamentales con igualdad efectiva, dentro del marco establecido en el artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

7.2 Ámbito de aplicación de la ley

La presente ley está dirigida a quienes desarrollen actividades de pequeña minería y minería artesanal en el país, conforme con los límites establecidos en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, sin perjuicio de si han sido objeto de una calificación formal como pequeños productores mineros o productores mineros artesanales⁸.

⁸

Decreto Supremo N° 014-92- EM – Texto único Ordenado de la Ley General de Minería
"Artículo 91.- Son pequeños productores mineros los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales, o personas jurídicas conformadas por personas naturales o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales; y
2. Posean, por cualquier título, hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; y, además.
3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/ o beneficio será de hasta un mil doscientas (1,200) toneladas métricas por día.

En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio, será de tres mil (3,000) metros cúbicos por día.

Son productores mineros artesanales los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos; y
2. Posean, por cualquier título, hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además;



Al respecto, es de precisar que para obtener la calificación de pequeño productor minero o productor minero artesanal se tiene que contar con una concesión minera, concesión de beneficio o un contrato de explotación; sin embargo, quienes están en proceso de formalización minera, al no poseer alguna de las concesiones antes señaladas o el contrato de explotación correspondiente, no puede obtener dicha calificación o constancia.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que existen sujetos que, pese a no encontrarse inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera – REINFO realizan actividades dentro de los límites de producción y hectareaje contemplados en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, sin contar con título habilitante, permiso ni autorización alguna, siendo informales o ilegales —en caso de realizar sus actividades en zonas prohibidas—.

A estos últimos, les alcanza las competencias de supervisión, fiscalización y sanción a cargo de los gobiernos regionales que contempla la ley y, en caso de exceder los límites del artículo mencionado, las de los organismos con competencia sobre mediana y gran minería.

7.3 Rol del Estado respecto de la pequeña minería y minería artesanal

En relación con la promoción y asistencia técnica a la pequeña minería y minería artesanal, la ley plantea como rol del Estado actividades de promoción alineadas con las finalidades de la norma. En particular, se plantea la promoción e incentivo de actividades de pequeña minería y minería artesanal sostenibles desde un punto de vista social, económico y ambiental, en línea con la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

Asimismo, se plantea como rol del Estado la promoción de la asociatividad en el desarrollo de dichas actividades, mediante la participación igualitaria de mujeres y hombres.

Al respecto, el artículo 31° de la Constitución Política del Perú establece el derecho de hombres y mujeres de participar en los asuntos públicos, sin embargo, existe una brecha de participación por parte de las mujeres.

Las mujeres no son convocadas a participar en espacios que históricamente han sido espacios de y para hombres —por la división sexual de trabajo, ámbito público—, o en caso de hacerlas partícipes se les asigna cargos formales donde no es posible tomar decisiones.

Esta problemática la ha visibilizado la Política Nacional Multisectorial para la pequeña minería y minería artesanal al 2030 (pág. 66). Las mujeres mineras son discriminadas por su género y sus demandas y no propuestas no son de interés

- 3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día.

En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día.

La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bienal”.



de los dirigentes, además, se observa una débil representatividad de las mujeres dentro de las asociaciones de pequeña minería y minería artesanal.

Este problema también ha sido evidenciado en la Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada por Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP. En ella se indica que los efectos de la discriminación estructural se evidencia las vulneraciones a diversos derechos humanos, entre los cuales se encuentra el derecho al acceso y participación de las mujeres.

Además, el Plan de Género para la Pequeña Minería y Minería Artesanal 2023-2025, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 524-2023-MINEM/DM, plantea como objetivo incorporar el enfoque de género en los procesos de planificación, implementación seguimiento y evaluación de las acciones orientadas a la pequeña minería y minería artesanal.

En línea con lo señalado, se establece también como rol del Estado el brindar soporte y asistencia técnicos respecto del uso de tecnologías limpias y bajas en emisiones de gases de efecto invernadero, el cumplimiento de normativa nacional ambiental y de seguridad y salud ocupacional minera, entre otros aspectos relacionados con el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal.

Sobre el particular, las competencias para brindar soporte y asistencia técnica a las actividades de pequeña minería y minería artesanal recaen en distintas entidades de los diversos niveles de gobierno, debiendo atenderse a la materia específica sobre la cual se brinde dicho soporte y asistencia técnicos para aterrizar en el marco de competencias correspondiente. Por ejemplo, en el caso puntual de soporte y asistencia técnicos relacionados con el cumplimiento de normativa ambiental, la competencia corresponde a los Gobiernos Regionales.

En línea con las actividades de promoción mencionadas, debe tomarse en cuenta que, para garantizar el desarrollo sostenible y la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, resulta crucial contar con un respaldo técnico que permita mejorar sus prácticas y promover el uso de tecnologías adecuadas.

En este contexto, la norma plantea que el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (en adelante, INGEMMET) brinde apoyo orientado a la prospección minera, así como, a la descripción técnica de estructuras geológicas, entre otras áreas dentro de su competencia. Estas iniciativas buscan fortalecer las capacidades de los productores mineros artesanales, facilitando el acceso a conocimientos geocientíficos y herramientas esenciales para la identificación y evaluación adecuada de yacimientos.

Al respecto, el numeral 9 del artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones del INGEMMET (en adelante, ROF del INGEMMET), aprobado mediante Decreto Supremo N° 035-2007-EM, establece como competencia de dicha entidad el *“realizar y/o participar en programas de reconocimiento, prospección y monitoreo del territorio en el ámbito de su competencia”*, lo que es acorde con la disposición comentada de la presente ley.

Mayor detalle se aprecia en el numeral 1 del artículo 20 del ROF del INGEMMET que establece como función de la Dirección de Geología Regional el *“planificar, organizar, dirigir, evaluar y supervisar los avances en la ejecución de los planes y programas del INGEMMET en lo referente a la Geología Regional, estableciendo los mecanismos de retroalimentación, y preparando las directivas necesarias”*, así



como, en el numeral 1 del artículo 22 de dicha norma que establece como función de la Dirección de Recursos Minerales y Energéticos el “planificar, organizar, dirigir, controlar, evaluar y supervisar la ejecución de los planes y programas del INGEMMET en Geología Económica y Prospección Minera, estableciendo los mecanismos de retroalimentación, y preparando las directivas necesarias”.

Sumado a ello, como antecedente normativo se advierte que el numeral 3 del artículo 16 de la Ley N° 27651, que la presente propuesta normativa deroga, se encarga al INGEMMET “(...) la formulación anual de un plan de apoyo a la Pequeña Minería, relacionado con análisis de muestras y promoción de los proyectos mineros presentados por los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales”, por lo que, lo regulado en la presente norma, además de recoger lo señalado en la mencionada ley, se alinea con las funciones y competencias del propio INGEMMET, como organismo técnico especializado.

Mantener programas de apoyo a favor de la minería artesanal resulta fundamental para continuar consolidando el rol del INGEMMET como un organismo técnico especializado de apoyo a dicho estrato de la minería, garantizando que las actividades mineras se realicen de manera eficiente, segura y bajo un marco de sostenibilidad ambiental.

Ello permitirá que se continúe brindando soporte técnico institucionalizado, contribuyendo a la reducción de la informalidad y mejorando la eficiencia en la exploración y explotación de recursos minerales, alineando dichas actividades con los objetivos de desarrollo económico y protección del medio ambiente.

Por otro lado, resulta indispensable asegurar que estas actividades se realicen de manera segura, eficiente y respetuosa con el medio ambiente. En este sentido, los gobiernos regionales juegan un rol clave mediante la implementación de programas de capacitación y sensibilización enfocados en la adopción de técnicas seguras de explotación y beneficio minero, la promoción de buenas prácticas operativas y el fomento del uso de equipamiento apropiado y tecnologías limpias. Esto permitirá estandarizar e institucionalizar los esfuerzos de capacitación a nivel nacional y asegurar que los mineros artesanales reciban el soporte necesario para realizar sus actividades bajo criterios de seguridad y sostenibilidad ambiental.

Asimismo, una norma que reconozca y regule estos programas ayudará a fomentar la implementación de tecnologías limpias que minimicen el impacto ambiental y optimicen los procesos de extracción y beneficio de minerales, reduciendo los riesgos asociados a la informalidad y mejorando las condiciones de trabajo.

Por tanto, la implementación de estas medidas en la norma no solo refleja el compromiso del Estado con la minería artesanal, sino también la necesidad de una mayor articulación entre las instituciones técnicas y los actores de este sector; así como el fortalecimiento de los gobiernos regionales en el proceso de formalización y capacitación. Asimismo, ello también subraya la importancia de garantizar la sostenibilidad de la actividad minera a largo plazo, contribuyendo con el desarrollo económico regional y la protección del entorno natural.

Cabe precisar, que con el Oficio N° 0983-2024-INGEMMET/PE, el mencionado organismo remite sus aportes sobre el proyecto de la presente ley.

7.4 Zonas especiales para la pequeña minería y minería artesanal y áreas de explotación para minería artesanal



Según la última actualización 10 jun. 2024 del Geoportal de CooperAccion⁹, las concesiones mineras ocupan 19'517,968 hectáreas, lo que representa el 15.08% del territorio nacional.

A su vez, conforme con las cifras señaladas en los párrafos que anteceden, se ha identificado conforme la data del REINFO que, aproximadamente solo el 6.5% de mineros en vías de formalización es titular de una concesión minera, mientras que el 93.5% restante opera en virtud de derechos mineros pertenecientes a terceros, es decir, existe una problemática relacionada a la superposición de actividades mineras dentro de una misma concesión, lo cual genera un uso ineficiente del territorio minero y generación de conflictos socioambientales en algunos casos, tal como se advierte de Reporte de Conflictos Sociales N° 242 de la Defensoría del Pueblo publicado en abril de 2024¹⁰.

En ese sentido, la creación de zonas especiales para la pequeña minería y minería artesanal responde a la necesidad de promover un acceso más equitativo a recursos mineros y facilitar la formalización de este sector. Estas zonas permitirán que los pequeños mineros y mineros artesanales puedan peticionar cuadrículas de hasta 25 hectáreas, lo que les ofrece un marco legal específico para operar.

La inclusión de esta medida es crucial para impulsar la sostenibilidad y formalización de la pequeña minería, al eliminar barreras económicas que dificultan su desarrollo. Además, este beneficio no restringe la posibilidad de que los mineros realicen peticiones en otras partes del territorio peruano, garantizando flexibilidad y oportunidades adicionales para el sector.

Es por ello, que el numeral 7.1 del artículo 7 de la ley habilita a que vía por reglamentaria, se desarrolle la delimitación territorial de las concesiones mineras para el desarrollo de actividades de la pequeña minería y minería artesanal de forma ordenada, en áreas de libre disponibilidad, entre ellas, las que se encuentren libres de concesión o aquellas que, habiendo sido previamente concesionadas, han sido revertidas al Estado como resultado del procedimiento de caducidad, tras el incumplimiento de los requisitos estipulados en la normativa minera. Es en estos espacios en el que el Estado puede priorizar el otorgamiento concesiones, permitiendo una gestión más eficiente del territorio minero y su explotación por parte de la pequeña minería y minería artesanal.

En la actualidad, la normativa minera contempla el otorgamiento de concesiones en áreas menores a 100 hectáreas en casos específicos, como en zonas urbanas, de expansión urbana, o en áreas de frontera. Dichas situaciones están reguladas con normas de rango de ley, que responden a la necesidad de adaptar el desarrollo minero a contextos territoriales y socioeconómicos complejos.

Es así, que la presente norma propone reducir las concesiones para el desarrollo de la actividad minera de pequeña minería y minería artesanal, permitiendo peticiones de hasta 25 hectáreas, con el fin de optimizar el uso de los recursos y del suelo.



⁹ <https://cooperaccion.org.pe/como-van-las-concesiones-mineras-en-el-peru/#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20C3%BAltima%20actualizaci%C3%B3n%20del,e1%2015.08%25%20del%20territorio%20nacional>

¹⁰ <https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reporte-mensual-de-conflictos-sociales-n-o-242-abril-2024/>

Desde una perspectiva geológica y técnica, la mineralización de los yacimientos no siempre cubre la totalidad del área concesionada, que generalmente es de 100 hectáreas. Las características estructurales del yacimiento, como el buzamiento y la dirección de las vetas mineralizadas, influyen significativamente en la distribución del mineral en el subsuelo. De esta manera, muchas veces solo una fracción del área concesionada contiene mineral de interés económico.

En este sentido, reducir las concesiones a áreas más pequeñas (de 25 hectáreas) permitiría una explotación minera más precisa y focalizada sobre los cuerpos mineralizados, optimizando los recursos invertidos y reduciendo el impacto sobre áreas sin interés económico. Estas áreas sobrantes podrían ser utilizadas para otras actividades productivas, lo que contribuiría a una gestión más sostenible del territorio minero y permitiría diversificar el uso del suelo en beneficio de otras industrias o servicios.

De igual forma, se plantea en el numeral 7.2 que, en cada zona especial, el pequeño productor minero pueda peticionar hasta cuatro (4) de las cuadrículas de 25 hectáreas mencionadas, en tanto que el productor minero artesanal puede peticionar solo una cuadrícula; ello, acorde con la capacidad de producción de la pequeña minería y minería artesanal, establecida en el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería.

Otra problemática detectada en relación con las concesiones y su otorgamiento es el "acaparamiento" de varias concesiones mineras mediante la presentación de múltiples petitorios mineros en un mismo sector.

Ante ello, el numeral 7.3 de la ley plantea que: *"Las concesiones otorgadas en las zonas reguladas en el presente artículo son intransferibles y deben ser explotadas directamente por su titular, no pudiendo celebrarse sobre ellas contratos de explotación, cesión u otros de naturaleza similar"*.

Ello obedece al ya mencionado "acaparamiento" de concesiones mineras, por un lado, y, por otro, a la necesidad fundamental de "ordenar" y por ende explotar las áreas especiales priorizadas para la pequeña minería y minería artesanal; advirtiendo que, la prohibición de suscripción de contratos de explotación para garantizar la operación de los propios concesionarios se aplica única y exclusivamente dentro de las zonas especiales creadas, no limitando la suscripción de contratos fuera de estas bajo el régimen general que regula la actividad minera en el país.

Es por ello, además, que no se ha establecido una lista taxativa de contratos nominados, sino que el numeral comentado hace referencia a "otros de naturaleza similar" a fin de incluir aquellos contratos que podrían permitir a los titulares de las concesiones otorgadas en las zonas especiales otorgar su derecho de explotación a terceros por una contraprestación, es decir, explotar su concesión de manera indirecta.

En el desarrollo de la actividad minera y de acuerdo al marco legal vigente, existen de manera general áreas autorizadas para la realización de actividad minera, otorgadas por la autoridad competente, así como, áreas prohibidas como el núcleo de un Área Natural Protegida, Áreas de pasivos ambientales identificadas por la autoridad competente, Zonas Arqueológicas, y otras de acuerdo a la legislación vigente.



Es así, que de acuerdo al numeral 7.4 no puede establecerse zonas especiales para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal que se superpongan total ni parcialmente con zonas prohibidas para el desarrollo de actividad minera. Ello, además, es acorde con la finalidad de ordenar el desarrollo de la actividad minera a pequeña escala y que esta sea ambientalmente sostenible.

Por su parte, el numeral 7.5 contempla que el reglamento establecerá los mecanismos y criterios de prioridad para la presentación y aprobación de petitorios en las zonas especiales, dado que, contempla aspectos técnicos que tendrían que desarrollarse en normativa reglamentaria y no en una norma con rango de Ley.

Asimismo, dicho numeral establece que en el reglamento de la ley se establecerá, también, los criterios para la creación de las zonas especiales reguladas en el artículo comentado.

De otro lado, en relación con el artículo 8 de la ley referido a Áreas de explotación para minería artesanal, se establece que, mediante decreto supremo, a propuesta del MINEM, se puede establecer áreas especiales para el desarrollo de actividades de minería artesanal, destinadas a la explotación de minerales en áreas de libre disponibilidad —por ejemplo, áreas librea de derechos mineros o áreas de derechos que hayan revertido al Estado—. Ello acorde con la problemática detectada respecto a la superposición de actividades mineras dentro de una misma concesión y la presentación de múltiples petitorios mineros en un mismo sector, lo cual genera un uso ineficiente del territorio minero y generación de conflictos socioambientales.

Por ello se ha establecido que dichas áreas son establecidas por un plazo máximo de tres (3) años, durante el cual el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET, a través de la Dirección de Concesiones Mineras, y de los Gobiernos Regionales a través de las Direcciones Regionales de Energía y Minas o las que haga sus veces, solo puede recibir y, de corresponder, aprobar solicitudes de personas naturales y jurídicas para minería artesanal, bajo las condiciones que serán establecidas en el Reglamento.

Para calificar como productor minero artesanal se requiere contar con capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día.

En ese sentido, se plantea que los pedimentos a formularse dentro de las áreas de explotación para minería artesanal se efectúen en cuadrículas de hasta diez hectáreas (10 ha), en coordenadas UTM Datum: WGS-84, que dan lugar a concesiones que se rigen, en lo que corresponda, por el TULO de la Ley General de Minería, de acuerdo al Sistema de Cuadrículas establecido en el Reglamento.

Asimismo, para incentivar la tramitación de estos pedimentos por los mineros artesanales, se propone que estén exonerados del derecho de vigencia para su petición y durante los cinco (5) años siguientes. Cabe señalar, que la autorización de explotación sobre el área mencionada es emitida por el gobierno regional a favor del PMA que acredite cumplir con los requisitos que establezca el reglamento de la presente ley, dichas facultades se encuentran enmarcadas en la Ley de Bases de la Descentralización, siendo los Gobiernos Regionales los promotores de la actividad minera a pequeña escala.



Finalmente, se propone que las concesiones otorgadas en las zonas reguladas en el presente artículo son intransferibles y deben ser explotadas directamente por su titular, no pudiendo celebrarse sobre ellas contratos de explotación, cesión u otros de naturaleza, ello para garantizar el desarrollo de la actividad minera artesanal de forma "ordenada" e impidiendo el "acaparamiento" sobre determinadas zonas.

Al igual que el caso del artículo 7, para las áreas de explotación para minería artesanal se ha dispuesto que en el reglamento de la ley se establecerá los criterios para la creación de las áreas de explotación reguladas en el artículo comentado.

Ahora bien, de manera general cabe agregar que, encontrándose en curso un proceso de formalización minera integral que concluye el 31 de diciembre de 2024 y, además, contemplándose en la ley la continuidad en la tramitación de los procedimientos administrativos de formalización minera enmarcados en el proceso señalado, se tendrá, por un lado, un grupo de pequeños productores mineros y productores mineros artesanales formalizados y otro grupo de dichos actores que deban ser excluidos por llevar a cabo sus operaciones en, por ejemplo, zonas prohibidas u otras causales contempladas en la legislación vigente.

Siendo ello así, la habilitación para la creación de zonas especiales y áreas de explotación contempladas en los artículos 7 y 8 de la ley tiene, además de lo arriba señalado, la finalidad de brindar espacios ordenados y seguros, con potencial para la actividad minera, a quienes, habiendo formado parte del proceso de formalización minera integral, no sean formalizados por no cumplir con los requisitos normativos o por haberseles excluido del proceso en virtud de las causales reguladas en la normativa vigente.

De este modo, además se busca que el Estado peruano brinde oportunidades claras para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal, otorgando incentivos, acompañamiento y asistencia técnica.

Adicionalmente se precisa que los señalado en el artículo 7 las zonas especiales planteadas se establecerían en zonas libres; es decir donde no hay concesiones mineras. La gran minería, así como la mediana minería tienen niveles de producción que superan las 350 toneladas métricas por día para el caso de sustancias metálicas y las 1200 toneladas métricas para el caso de sustancias no metálicas; no obstante, las zonas especiales además de estar libres son áreas pequeñas en comparación a las necesidades de la gran y mediana minería. Por otro lado, el artículo 8 está orientado a Áreas de explotación para minería artesanal con pedimentos de hasta 10 hectáreas.

7.5 Marco de competencias estatales referidas al desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal

Con relación al marco de competencias que recoge la norma en su artículo 9, cabe señalar que entre los años 2004 y 2006 se descentralizó la gestión del sector minero en el país y se transfirió una serie de competencias sobre la pequeña minería y minería artesanal a los Gobiernos Regionales.

Ello, acorde con el numeral 7 del artículo 192 de la Constitución Política de 1993 que establece como competencia de los Gobiernos Regionales —nivel de



gobierno descentralizado que forma parte del aparato estatal— el “[p]romover y regular actividades y/o servicios en materia de (...) minería (...) conforme a ley.

Dicha competencia es reiterada en el literal g) del artículo 9 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que en el literal c) de su artículo 59 agrega como función de los Gobiernos Regionales el fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley.

A la fecha, dichas competencias son ejercidas por las Direcciones o Gerencias Regionales de Energía y Minas al amparo de lo dispuesto en el literal g) del artículo 9 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales que, como se ha señalado anteriormente, establece como competencia de los Gobiernos Regionales el promover y regular las actividades de minería conforme a Ley.

Por tal motivo, la entidad administrativa competente para autorizar el inicio/reinicio de actividades mineras de exploración, explotación y/o beneficio de minerales y/o títulos de concesión de beneficio, de los titulares de operaciones mineras de la pequeña minería o minería artesanal, se encuentren o no dentro del proceso de formalización minera es el Gobierno Regional a través de la Dirección o Gerencia Regional de Energía y Minas o las que hagan sus veces, dentro de su jurisdicción.

A ello se agrega que el literal c) del artículo 59 de dicha ley establece como función de los Gobiernos Regionales el fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley.

En línea con ello, la norma plantea que en caso se lleve a cabo actividades de mediana o gran minería por sujetos que cuenten o no con calificación de pequeños productores mineros o productores mineros artesanales, las competencias de supervisión y fiscalización le corresponderán al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) y al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, Osinergmin), conforme con las normas que las regulan.

Sumado a ello, en caso dicha situación sea detectada por los Gobiernos Regionales —a través de sus Direcciones o Gerencias Regionales de Energía y Minas—, deberán ponerla en conocimiento de las entidades con competencia nacional antes mencionadas.

Ello es así en tanto que, como se ha mencionado, la competencia de los Gobiernos Regionales alcanza solo a quienes lleven a cabo actividades de pequeña minería y minería artesanal, no a quienes ejerzan actividades de mediana o gran minería incumpliendo, por ejemplo, con la habilitación otorgada por el Estado para operar en un estrato determinado de la actividad minera.

Por otro lado, cabe señalar que el numeral 9.1 del artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1100, Decreto Legislativo que regula la Interdicción de la Minería Ilegal en toda la República y establece medidas complementarias, señala que el Estado promueve la adopción de métodos de extracción en la pequeña minería y minería artesanal que protejan la salud humana y eviten la contaminación ambiental y además promueve la utilización de métodos gravimétricos u otros que no utilicen mercurio ni sustancias tóxicas.



Dentro de dicho marco, el artículo 7 del mencionado decreto señala que el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú y la Dirección General de Capitanía y Guardacostas – DICAPI son competentes para implementar acciones de interdicción en el ámbito de sus respectivas competencias, para lo que requieren de información que, entre otros, proporcionen las Direcciones Regionales de Energía y Minas o las que hagan sus veces.

Siendo ello así, la noma plantea que los gobiernos regionales denuncien las presuntas actividades de minería ilegal que se realicen dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, sin perjuicio de las acciones y medidas administrativas que corresponda imponerse.

Adicionalmente, en relación con el numeral 9.1 del artículo 9 de la ley, el cual señala que el MINEM ejerce rectoría sobre las políticas del Estado referidas al desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal, debemos mencionar que el numeral 26.1 del artículo 26 de la Ley N° 27783, “Ley de Bases de la Descentralización” establece que el diseño de políticas nacionales y sectoriales entre otros es competencia exclusiva del Gobierno Nacional.

De manera similar, la Ley N° 27867, de Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el literal a) de su artículo 45 establece que es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir y gestionar las políticas nacionales y sectoriales en consideración a los intereses nacionales y diversidad de las regiones, estando los Gobiernos Regionales encargados de definir, dirigir y gestionar sus políticas regionales en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales. Por consiguiente, las competencias de los Gobiernos Regionales deben desarrollarse de conformidad con las políticas y planes nacionales atendiendo al principio de unidad y al de cooperación y lealtad regional, sin contravenir las políticas nacionales y sectoriales elaboradas por el Gobierno Nacional.

Para el caso puntual del sector minero, el numeral 1 del artículo 5 de la Ley N° 30705, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, establece como competencia exclusiva del MINEM el *“diseñar, establecer y supervisar las políticas nacionales y sectoriales en materia de energía y de minería, asumiendo la rectoría respecto de ellas”*.

En ese sentido, el numeral 9.1 de la ley es concordante con el marco legal descrito líneas arriba.

En relación con el numeral 9.2 del artículo 9, se debe destacar que la presente ley deroga en parte la Ley N° 27651, norma que contiene disposiciones relacionadas con las competencias de los Gobiernos Regionales sobre las actividades de pequeña minería y minería artesanal y que requieren ser recogidas en la presente ley y precisadas en algunos extremos.

En efecto, el literal a) del numeral 9.2 bajo comentario, así como el numeral 9.3 del artículo 9 de la ley recogen lo señalado en el artículo 14 de la Ley N° 27651 respecto de las competencias que fueran transferidas a los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de descentralización, así como sobre la intervención de entidades como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA o el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN y otros con competencia sobre la mediana y gran minería, en los casos que se exceda los límites para calificarse una actividad como pequeña minería, contenidos en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.



Por su parte, los literales b), c) y d) del numeral 9.2 del artículo 9 de la ley recogen lo contemplado en el artículo 11 de la Ley N° 27651.

Sobre ello, cabe destacar que el literal c) precisa la competencia de los Gobiernos Regionales para suscribir convenios con instituciones de educación superior universitaria licenciadas o de educación superior tecnológica con programas de estudios actualizados o licenciados, para brindar capacitaciones a PPM y PMA sobre aprovechamiento sostenible, así como aspectos tecnológicos y operativos propios de su actividad.

Ello en atención a la vigencia de la Ley N° 30220, Ley Universitaria cuyo artículo 13, en su numeral 13.1, establece que el licenciamiento de universidades es el "(...) procedimiento que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad necesarias para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento". Sin licenciamiento institucional vigente, por tanto, no es posible que una institución de educación superior universitaria preste servicios válidamente.

Lo propio sucede para los institutos de educación superior tecnológica, para los que la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, establece en su artículo 24 la obligación de licenciarse para operar válidamente, con la atinencia de que este se trata de un proceso en curso, existiendo a la fecha instituciones de educación superior tecnológica no licenciadas que prestan servicios válidamente, para quienes la ley exige que cuenten con programas por lo menos actualizados, a fin de que los Gobiernos Regionales suscriban convenios de colaboración con ellas.

En relación con el numeral 9.4 del artículo 9 de la ley, en atención a las facultades de supervisión y fiscalización respecto de la pequeña minería y minería artesanal que ostentan las Direcciones Regionales de Energía y Minas o las que hagan sus veces, se plantea que si en el desarrollo de sus actividades, identifican actividades mineras presuntamente ilegales se vean obligados a denunciarlas ante las instancias administrativas y penales que corresponda, a fin de que estas no queden sin sanción.

El numeral mencionado, además, extiende la obligación de denuncia a las demás entidades con facultad de fiscalización sobre la pequeña minería y minería artesanal como, por ejemplo, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, los gobiernos locales respecto de la implementación de medidas de prevención de casos de violencia de género, hostigamiento, acoso sexual y trata de personas, entre otras.

En relación al numeral 9.5 del artículo 9, el artículo 218 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señala que solo en caso de que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión. En razón de ello, el numeral mencionado tiene por finalidad establecer que el Consejo de Minería es el órgano competente para atender en última instancia, los recursos de impugnación que se presenten ante el Gobierno Regional en materia de pequeña minería y minería artesanal y que deberán encausarse como recurso de revisión.

7.6 Creación del Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal – SIPMA



Además de lo señalado, la norma también contempla la creación del Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal – SIPMA, plataforma informática cuya finalidad inicial es servir como un repositorio de información relacionada con las actividades de pequeña minería y minería artesanal, así como de los sujetos que las llevan a cabo.

En línea con ello, la norma plantea que el sistema registre la calificación como PPM o PMA, las autorizaciones y títulos habilitantes emitidos por cada gobierno regional y demás entidades competentes, la certificación ambiental que corresponda, los contratos de uso de terreno superficial, así como los contratos de explotación o concesiones mineras de titularidad de aquellos, entre otros que se establezca el reglamento de la ley.

Al respecto, debe precisarse que la responsabilidad de registro de la información consignada en el sistema y los procedimientos para ello corresponderá ser desarrollados en el reglamento de la presente ley, tomando en cuenta las competencias para emitir autorizaciones, permisos y demás títulos habilitantes de las entidades públicas competentes para ello, entre las que se cuenta a los Gobiernos Regionales, pues el Ministerio de Energía y Minas tiene el rol de administrador del mencionado Sistema.

Para ello, se ha establecido que el sistema se interconecta progresivamente con otros sistemas informáticos a cargo del MINEM y con los de las demás entidades públicas con competencias sobre la pequeña minería y minería artesanal.

De acuerdo al Plan de Gobierno Digital 2023-2026 del MINEM se tiene entre los Objetivos Estratégicos de Gobierno y Transformación Digital, los siguientes: el de incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios digitales y el desarrollar soluciones que permitan una gestión digital integral de los servicios digitales y servidores públicos. Para cumplirlos se ha determinado desarrollar el proyecto 6: Actualización de las Soluciones Tecnológicas que soportan los Procesos en Línea; dentro del cual se tiene un alcance integral a nivel minero energético y que sea orientado a todos los *stakeholders* de esta actividad.

A partir de esto, se podrá contar con información actualizada y consolidada sobre las actividades de pequeña minería y minería artesanal que permita la adopción e implementación de disposiciones y políticas sustentadas en evidencia, que permiten mejorar y dinamizar el desarrollo de dichas actividades.

Asimismo, a nivel macroeconómico, se podrá medir el impacto de la actividad realizada por la pequeña minería y minería artesanal en el desarrollo económico del país y su impacto en el producto bruto interno minero; con la finalidad de visibilizar la real dimensión que esta genera.

7.7 Supervisión y fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal

Respecto del artículo 11 de la norma, relativo a las actividades de supervisión y fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal, cabe señalar que sobre dichos estratos de la actividad minera existen tres rubros de supervisión y fiscalización: materia ambiental minera, materia de seguridad minera (infraestructura) y normativa de seguridad y salud ocupacional minera.

Si bien, desde la Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, se transfirió las competencias



de supervisión y fiscalización de actividades mineras al, ahora, Osinergmin, en el caso de la pequeña minería y minería artesanal, estas funciones corresponden a las Direcciones Regionales de Energía y Minas de los Gobiernos Regionales, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

De acuerdo con lo manifestado por la Política Nacional Multisectorial para la pequeña minería y minería artesanal al 2030 al desarrollar las causas del problema público que sustenta la presente iniciativa, si bien los gobiernos regionales y las DREM son los encargados de llevar a cabo las actividades de fiscalización en materia ambiental y de seguridad y salud ocupacional en las actividades mineras, estos cuentan con bajos niveles de capacidad estatal, lo cual dificulta que puedan cumplir eficientemente con estas labores. A ello se suma la falta de recursos necesarios para el desempeño de estas funciones (pág. 185). Como muestra de ello, expone Ulloa Rodríguez¹¹ que, durante el período 2019 a 2020, los gobiernos regionales no reportaron la ejecución del 100% de actividades de fiscalización, debido a que no cuentan con equipos de evaluación ambiental, instrumentos legales o personal capacitado.

En este sentido, el artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG) señala que todas las actividades vinculadas a las funciones de fiscalización, los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad distintas a la emisión de los actos administrativos o cualquier resolución pueden tercerizarse salvo disposición distinta de la ley.

Por tal motivo, la norma dispone que, para el caso de pequeña minería y minería artesanal, las actividades de fiscalización pueden ser tercerizadas a empresas supervisoras debidamente registradas y acreditadas conforme con lo dispuesto en el reglamento de la presente ley y la normativa vigente sobre contrataciones con el Estado.

Asimismo, se establece que las funciones comprendidas en la fiscalización ambiental de competencia de los gobiernos regionales, a excepción de la imposición de sanciones, pueden ser ejercidas a través de terceros inscritos en el registro a cargo del OEFA. El OEFA establece los criterios y procedimientos específicos para la calificación y clasificación de los terceros que puedan ejercer las funciones de fiscalización ambiental en los gobiernos regionales, así como los procedimientos para su contratación.

Además de ello, se plantea que los gobiernos regionales pueden suscribir convenios de colaboración interinstitucional con el OEFA, Osinergmin y Sunafil, respecto de áreas o materias en las que estas entidades resultan competentes, para capacitación y fortalecimiento de su función supervisora sobre las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

Esta regulación guarda similitud con la prevista para la supervisión y fiscalización que realiza, actualmente, el Osinergmin. Así, el artículo 5 de la Ley N° 28964, según la cual, las actividades de supervisión y fiscalización de seguridad e higiene



¹¹ Ulloa Rodríguez, Y. "Eficacia de la fiscalización ambiental de los gobiernos regionales a la pequeña minería y minería artesanal y la conservación del ambiente 2019-2020". Tesis para optar el grado de doctor. Universidad Nacional de Trujillo, 2022.

Minera en las actividades mineras atribuidas al Osinergmin podrán ser ejercidas a través de empresas supervisoras.

Asimismo, guarda coherencia con lo señalado en el artículo 12 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que establece que las funciones de supervisión y fiscalización a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental podrán ser ejercidas a través de terceros, en lo que corresponda, otorgando competencia a dicho organismo para establecer los criterios y procedimientos específicos para la calificación y clasificación de los terceros que podrán ejercer dichas funciones, así como los procedimientos para la contratación, designación y ejecución de las tareas de supervisión que realizarán.

En línea con ello, la ausencia de un registro de terceros supervisores y fiscalizadores para el ejercicio de dichas competencias en el marco de las actividades de pequeña minería y minería artesanal ha generado cuestionamientos respecto de la solvencia técnica y profesional de quienes llevan a cabo dichas actividades, lo que, a su vez, se ha trasladado a los resultados de dichas acciones de investigación en términos de sanción adecuada por la comisión de incumplimientos ambientales o de seguridad y salud ocupacional minera.

Así, el contar con un registro permitirá establecer los requisitos mínimos de los profesionales que realicen dicha actividad, de modo tal que cuenten con conocimientos y experiencia mínima que aseguren una adecuada supervisión y fiscalización que, al mismo tiempo, permita la efectiva sanción de ilícitos administrativos, como desincentivo para la comisión de conductas infractoras.

Con relación a la tercerización para el ejercicio de funciones de fiscalización ambiental, debe tomarse en cuenta que, a fin de asegurar que los pequeños mineros y mineros artesanales desarrollen actividades sostenibles, en cumplimiento de la normativa ambiental, se requiere fortalecer el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de los Gobiernos Regionales, en el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa). En tal sentido, la propuesta incluye, en el numeral 11.1 del artículo 11, la habilitación para que estas entidades cuenten con terceros supervisores ambientales debidamente capacitados para poder ejercer las funciones de fiscalización ambiental dentro del ámbito de competencia del Gobierno Regional. Asimismo, a fin de garantizar el cumplimiento del perfil de profesionalismo requerido para el ejercicio de funciones de fiscalización ambiental, y en atención a que el OEFA es el ente rector del Sinefa, la propuesta establece que el OEFA establece los criterios y procedimientos.

Esta propuesta es concordante con el criterio de profesionalismo propuesto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de cumplimiento regulatorio e inspecciones, el cual plantea, entre otras materias, que el marco de las habilidades y competencias técnicas requeridas para la profesión del personal encargado de las inspecciones debe declararse oficialmente y constituir la base de las prácticas de contratación, las descripciones de los puestos de trabajo, la capacitación, las evaluaciones profesionales y la evaluación de la actuación profesional del personal .

Acerca del artículo 12, referido al uso exclusivo de recursos para la pequeña minería y minería artesanal, se debe señalar que si bien la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 034-2023, el artículo 14 de la Ley



Nº 28964 y el artículo 4 del Decreto Supremo Nº 062-2008-EM, establecen que los recursos transferidos a las Direcciones Regionales de Energía y Minas o las que hagan sus veces de los Gobiernos Regionales, se destinan exclusivamente para la supervisión y fiscalización, ello no aplica para otro tipo de actividades, como las de promoción y difusión de la formalización. Por tal motivo, la propuesta abarca una limitación general del destino de los fondos, a fin de que, además de supervisión y fiscalización se destinen a aquellos propósitos estatales vinculados con la pequeña minería y minería artesanal. Esto es una consecuencia del principio de especialidad cualitativa en materia presupuestaria previsto en el numeral 4 del artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto, según el cual, los créditos presupuestarios aprobados para las entidades públicas deben destinarse, exclusivamente, a la finalidad para la que hayan sido autorizados en los Presupuestos del Sector Público.

7.8 Contratos de explotación minera en la pequeña minería y minería artesanal

Los contratos mineros son instrumentos jurídicos celebrados por los titulares de concesiones mineras¹² con una o varias personas naturales o jurídicas por medio de los cuales se habilitan los derechos de exploración y/o de explotación de los recursos mineros en una parte o en el área total de su concesión minera a cambio de una contraprestación.

La obtención de concesiones mineras en Perú es un tema que ha venido mejorando a lo largo del tiempo, sin embargo, la falta de incentivos dirigidos a titulares de concesión ha dificultado que estos muestren interés para que los pequeños mineros y mineros artesanales puedan suscribir contratos de explotación.

Por otra parte, las negociaciones entre los concesionarios mineros con los pequeños mineros y/o mineros artesanales, no titulares de derechos mineros, es un tema de gran complejidad y relevancia, que constituye uno de los principales obstáculos y retos que el Estado peruano viene enfrentando, más aún, en un contexto en el que las actividades de la pequeña minería y minería artesanal desempeñan un papel crucial en la economía. Este desafío se traduce en un limitante significativo para la formalización de un sector que, en su mayoría, opera en condiciones de informalidad.

Uno de los aspectos fundamentales que agrava esta situación es la existencia de un marco normativo que, si bien ha evolucionado en los últimos años, aún presenta vacíos y ambigüedades que complican la suscripción de contratos de explotación y limita a los pequeños mineros y mineros artesanales su capacidad para acceder a los permisos pertinentes. Asimismo, la no obtención de contratos de explotación impide la acreditación de un requisito necesario para ejercer actividad minera sin contar con un derecho minero (como la concesión) y obliga a los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales a establecerse en derechos mineros de terceros, lo cual, exacerba la problemática.

Conforme con información recogida en el marco del proceso de formalización minera integral, la mayoría de pequeños mineros y mineros artesanales opera en concesiones ajenas, lo que no solo les impide beneficiarse plenamente de sus esfuerzos, sino que también los expone a situaciones de explotación y

¹² Cabe señalar que, hasta fecha del 31 de agosto del 2024, según el portal del INGEMMET se tenía aproximadamente 39,120 concesiones mineras y 12,871 petitorios mineros.

vulnerabilidad. Esta dinámica genera un ciclo de informalidad que es difícil de romper, ya que la falta de reconocimiento y protección legal limita sus capacidades de negociación y sus derechos laborales.

En atención a lo descrito, el Capítulo II de Título II de la ley contempla diversas disposiciones relativas a la figura del contrato de explotación.

En dicho capítulo se está considerando disposiciones inicialmente contempladas en la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal por lo que, considerando que la presente norma deroga en parte la citada ley es necesario conservar el sentido de algunas de ellos.

Este es el caso del artículo 13, que establece la definición del contrato de explotación y que, además, eleva a norma con rango de ley la definición de dicha figura jurídica contemplada en el primer párrafo del artículo 18 del Reglamento de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2002-EM.

El artículo 14 de la ley establece que la celebración e inscripción de los contratos de explotación se sujeta a lo dispuesto en los artículos 106, 162, 163 y demás aplicables del TUO de la Ley General de Minería, lo que recoge lo establecido en el artículo 20 del reglamento arriba mencionado y eleva dicha disposición a rango de ley.

Sobre el particular, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos remitió opinión mediante correo electrónico del 3 de agosto de 2024, señalando que dicho artículo no afecta la normativa registral siendo, por tanto, consistente con la legislación vigente.

Asimismo, el artículo 15 que regula la posibilidad de celebrar más de un contrato de explotación sobre una concesión minera y también eleva a norma con rango de ley lo establecido en el artículo 21 del reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 013-2002-EM.

Al respecto, a la fecha, el catastro minero está delimitado por cuadrículas de 100 hectáreas, cuya superficie no siempre es explotada en su totalidad por el titular de la concesión minera. En muchos casos, el proyecto minero desarrollado por el titular no abarca la totalidad de la concesión, debido a factores como el acceso, la disponibilidad de inversión, entre otros.

Esta situación genera la posibilidad de realizar otros proyectos mineros dentro de la misma concesión, que podrían no ser de interés del titular original. Como resultado, es común la suscripción de más de un contrato de explotación para una misma concesión.

Adicionalmente, según la información derivada del proceso de formalización minera integral, se ha identificado que el 84% de los mineros formalizados lo hicieron mediante contratos de explotación. Asimismo, los datos del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) revelan la existencia de múltiples inscripciones sobre una misma concesión, lo que evidencia la coexistencia de más de una actividad minera a menor escala dentro de una concesión minera.

El artículo 16 de la ley contempla incentivos a la suscripción de contratos de explotación.



En efecto, la ley habilita que, a propuesta del MINEM, mediante decreto supremo se establezca incentivos a favor del concesionario minero que suscriba contratos de explotación o contratos de cesión con pequeños mineros o mineros artesanales. Asimismo, contempla como incentivo inicial que los titulares de concesiones mineras —incluyendo a pequeños productores mineros y productores mineros artesanales— que suscriban contratos de explotación con pequeños productores mineros o productores mineros artesanales formales estén exonerados del pago de penalidad y derecho de vigencia de la concesión objeto de dichos contratos por un plazo de dos (2) años consecutivos, contado desde el año calendario siguiente a la inscripción del contrato y siempre que se mantenga vigente durante dicho plazo.

Al respecto, conforme con la normativa vigente, en caso de que no se cumpla con pagar el derecho de vigencia /o penalidad durante 1 año, podrá regularizarse dicho pago al año siguiente. Sin embargo, si no se cumpliera con el pago durante 2 años consecutivos, se produciría la caducidad del petitorio o concesión minera. Es decir, se pierde el derecho minero.

Por lo tanto, lo que se busca con esta disposición es asegurar que durante este período el titular de la concesión minera no incurra en la causal de caducidad por incumplimiento las obligaciones antes señaladas.

Con relación al artículo 17 de la ley, este eleva a norma con rango de ley lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 24 del reglamento de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2002-EM.

Asimismo, se incorpora una precisión en el sentido que las denuncia pendientes de resolver a las cuales hace referencia dicho artículo son aquellas que se encuentren pendientes en sede judicial.

Además de lo señalado, el artículo 18 de la ley establece como causal de resolución del contrato de explotación el incurrir en incumplimiento a la normativa ambiental, de seguridad y salud ocupacional calificado como infracción muy grave.

Esto, si bien recoge lo señalado en el segundo párrafo del artículo 19 de la Ley N° 27651, introduce dos cambios.

El primero de ellos, que a diferencia de lo señalado en la Ley N° 27651, la causal se refiere a incumplimientos “muy graves”, no a incumplimientos graves o leves que, en principio, podrían ser subsanables sin generar responsabilidad administrativa. El segundo cambio, es que se agrega al supuesto de la causal de resolución a los incumplimientos a la normativa sobre seguridad y salud ocupacional, a fin de incorporar un nivel adicional de protección a quienes realizan actividades de pequeña minería y minería artesanal, al incorporarse un desincentivo a la comisión de dichos incumplimientos.

Con relación a lo regulado en el artículo 19 de la ley, en el marco de la normativa vigente —en particular, el artículo 19 de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la pequeña minería y minería artesanal—, la responsabilidad es solidaria, tanto para el titular del derecho minero (concesionario) como para todo tercero que realiza la actividad en el área de concesión, como podría ser el pequeño minero o el minero artesanal en el marco de un contrato de explotación.



Es decir, que ante cualquier incumplimiento se le puede exigir las acciones indistintamente tanto al titular del derecho minero (concesionario) como al tercero (pequeño minero o minero artesanal por contrato).

Sin perjuicio de ello, con el objeto de promover la suscripción de contratos de explotación, se plantea pasar a un régimen de responsabilidad subsidiaria para la remediación ambiental, con el objeto de que sea el titular del derecho minero en segunda instancia, quien intervenga en la remediación ambiental de los impactos negativos que pueda causar la pequeña minería y minería artesanal. De no plantearse un esquema de este tipo, la remediación tendrá que ser asumida por el Estado, es decir, por la población a través de sus impuestos.

A través de la responsabilidad subsidiaria, en caso ningún mecanismo de cumplimiento y ejecución forzosa sea efectivo respecto de una afectación ambiental muy grave o impactos ambientales negativos acumulativos significativos, a causa de la actividad del pequeño minero o minero artesanal, podría accionarse contra el titular del derecho minero (concesionario) quien, en el marco del contrato de explotación, resulta beneficiado con la explotación de los recursos minerales de su concesión.

Con ello, se busca garantizar que en aquellos casos en los que el pequeño minero o minero artesanal —ante daños graves— no pueda cumplir con la remediación ambiental, el titular del derecho minero intervenga en la remediación, garantizando la ejecución de la misma.

Los supuestos de la aplicación de este tipo de responsabilidad, corresponde ser regulados en el reglamento de la ley, por lo que se incorpora una disposición complementaria al respecto.

Asimismo, la norma establece que el pequeño productor minero y el productor minero artesanal se encuentran sujetos al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, en su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR; así como de aquellas establecidas en el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, aprobado mediante Decreto Supremo N° 024-2016-EM, marco normativo que, de manera general regula los derechos y obligaciones de naturaleza laboral de quienes llevan a cabo actividades de pequeña minería y minería artesanal.

En línea con ello, se establece, también que los PPM y PMA son responsables por los incumplimientos a la normativa sobre seguridad y salud ocupacional en minería que cometan dentro del área objeto del contrato de explotación que hayan suscrito o con ocasión de las actividades que realizan, siempre que sean debidamente comprobados por la autoridad competente.

Al respecto, cabe señalar que las obligaciones del PPM y el PMA en materia de seguridad y salud en el trabajo y su cumplimiento no se encuentran limitadas territorialmente solo al área objeto del contrato de explotación. Ello de acuerdo con el literal a) del artículo 49 de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, que establece que el empleador no solo es responsable por lo que ocurra con sus trabajadores dentro del centro de trabajo, sino también por aquellas acciones realizadas con ocasión de su trabajo.

7.9 Inicio de actividades, evaluación ambiental y actividad de beneficio



Desde la inclusión de la minería artesanal como un estrato de la minería en el año 2002 con la Ley N° 27651, no existía una regulación clara del trámite para obtener la autorización de inicio o reinicio de actividades mineras de exploración, desarrollo, preparación y explotación, aprobación de plan de minado y botaderos, pese a que desde el año 2008 ya se había transferido las funciones en materia minera a los gobiernos regionales en el marco de la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Recién en el año 2012, diez años después de la Ley N° 27651, se emite el Decreto Supremo N° 020-2012-EM, se incorpora el Capítulo XVII al Reglamento de Procedimientos Mineros aprobado por Decreto Supremo N° 018-92-EM y recién a partir de ello, se comienza a visibilizar los requisitos para solicitar las autorizaciones antes citadas; no obstante no ha sido suficiente para brindar predictibilidad al proceso de formalización y los ámbitos de intervención de las entidades estatales vinculadas a la pequeña minería y minería artesanal.

En virtud a ello; entre otras razones, la Política Nacional Multisectorial para la pequeña minería y minería artesanal al 2030 en su lineamiento catorce (14) establece la necesidad de desarrollar procesos de revisión y mejora continua del marco normativo sobre los pequeños mineros y mineros artesanales.

En atención a ello, la ley precisa que, para el inicio de actividades mineras de exploración, explotación, labor general, beneficio o transporte minero, se debe cumplir con lo dispuesto por el Reglamento de Procedimientos Mineros.

Asimismo, el numeral 21.2 de la ley establece que lo señalado no es de aplicación para las actividades continuas, calificadas conforme con el artículo 29 del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional aprobado por Decreto Supremo N° 024-2016-EM, que define a estas como aquellas en las que las actividades de explotación iniciaron antes de la vigencia del Decreto Supremo N° 046-2001-EM, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 26 de julio de 2001. Cabe indicar que son considerados actividades mineras continuas a aquella actividad de explotación iniciada antes de la vigencia del Decreto Supremo No. 046-2001-EM, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26 de julio de 2001.

Por otro lado, en su artículo 22, la norma establece que, para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal, el requerimiento de certificación ambiental se determina en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, es decir, en función del grado de significancia de los impactos ambientales negativos que se prevé generar producto de dichas actividades.

Asimismo, se mantiene que, para la elaboración de dichos instrumentos, es suficiente la participación de profesionales competentes en la materia. En este sentido, cabe resaltar que se ha identificado que las actividades de la pequeña minería y minería artesanal generan impactos ambientales negativos leves o moderados respecto del ambiente y/o la salud de las personas.

Ahora bien, el texto vigente del artículo 15 de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, establece que para el inicio o reinicio de actividades, los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales estarán sujetos a la presentación de Declaración de Impacto Ambiental o Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado, según sea el caso, para la obtención de la Certificación Ambiental referida en la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.



En atención a ello, la ley acota que la certificación ambiental se determina en el Listado de inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA, precisión que no reduce los niveles de protección ambiental ni excluye a las actividades de pequeña minería y minería artesanal de la obligación de contar, previamente, con certificación ambiental, dado que en dicho listado ya se encuentran consideradas las actividades correspondientes a dichos estratos de la minería.

En efecto, el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA vigente considera, a la fecha, a los estratos de pequeña minería y minería artesanal, detallando las actividades, la clasificación y las autoridades que evalúan y aprueban la certificación ambiental conforme se puede verificar en el siguiente enlace:

<https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/308471-listado-de-inclusion-de-proyectos-de-inversion-sujetos-al-seia>

En ese sentido, lo contemplado en el numeral 22.1 de la ley no reduce los niveles de protección ambiental para las actividades de pequeña minería y minería artesanal ya que no se modifica ni altera los mecanismos de evaluación que se vienen aplicando a la fecha.

Con dicho numeral, la ley precisa el instrumento a través del cual se determina qué actividades requieren o no contar con certificación ambiental para el desarrollo de pequeña minería y minería artesanal, lo cual se encuentra en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, mecánica operativa que, para tal fin, se regula en la normativa del SEIA.

De este modo, además, se garantiza que los instrumentos de gestión ambiental sean elaborados en función del grado de significancia de los impactos ambientales a ser generados por la pequeña minería y minería artesanal.

De esta manera, se logrará identificar y evaluar oportunamente los impactos ambientales potenciales que podrían generarse por la ejecución de las actividades mineras de la pequeña minería y minería artesanal; esto con el fin de minimizar, controlar, mitigar, prevenir y/o rehabilitar tales impactos ambientales a través de la elaboración del Plan de Manejo Ambiental que forma parte de los instrumentos de gestión ambiental de las categorías antes señaladas.

Sumado a ello, en línea con lo señalado en el apartado 4.3 de la Exposición de Motivos del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, la implementación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental trae una serie de beneficios para los inversionistas, la sociedad civil y, en particular, para el Estado, entre los que se puede resaltar los siguientes:

- Contar con un sistema único e integrado de evaluación de impacto ambiental, con criterios uniformes, lineamientos y procedimientos generales, lo que evita costos de capacitación permanente de personal para la evaluación de impacto ambiental.
- Beneficia la organización interna de las autoridades que participan en la evaluación de impacto ambiental que, para el caso de la pequeña minería y minería artesanal son, principalmente, los Gobiernos Regionales.



- En función a ello, permite la emisión de resoluciones uniformes de los funcionarios públicos involucrados en los procedimientos administrativos a su cargo, coadyuvando a la unidad de criterio y generando predictibilidad para los administrados, incrementando los niveles de seguridad jurídica en el desarrollo de actividades económicas.
- La implementación de sistemas electrónicos como parte del SEIA permitirá un manejo de información organizado y centralizado, favoreciendo el acceso eficiente a información, tanto para los funcionarios de la autoridad de certificación ambiental, como para la ciudadana en general.

Ahora bien, se mantiene de la Ley N° 27651 que para la elaboración de estos. Instrumentos de gestión ambiental se requerirá que estén suscritos por profesionales competentes en la materia.

Al respecto, el régimen general para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal no contempla los criterios y requisitos mínimos que debe cumplir el profesional que elabora instrumentos de gestión ambiental.

Ante ello, se toma en cuenta la normativa general que regula el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA que exige la necesidad de colegiatura y habilitación vigente para los profesionales de distintas especialidades que suscriban estudios ambientales para pequeña minería y minería artesanal, no requiriéndose autorización ni registro previo adicional.

Señalado lo anterior, cabe agregar que, mediante Informe N° 0098-2024/MINEM-DGAAM, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MINEM emitió opinión favorable sobre el proyecto de la presente norma y, en particular, respecto de la disposición bajo comentario.

Ahora bien, cabe agregar que, en tanto ya existe un régimen normativo sobre los instrumentos ambientales específicos del proceso de formalización minera integral en curso, no se hace mención al Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo - IGAC o al Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM, que siguen rigiéndose por el marco normativo que, a la fecha, los regula.

Por otro lado, con relación a lo regulado en el artículo 23 de la ley, la superposición de concesiones forestales respecto de concesiones mineras ocasiona conflictos socio ambientales debido a la disputa de derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales, ya sean forestales o mineros, sobre una misma área.

Actualmente, la emisión de los títulos habilitantes de concesiones forestales por parte de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre se viene efectuando sin tener en consideración la existencia previa de los títulos habilitantes de concesiones mineras otorgadas por las Direcciones Regionales de Energía y Minas - DREM, o las que hagan sus veces, o por el INGEMMET.

Por tales razones, la ley prevé que para la evaluación y posterior emisión de títulos habilitantes para concesiones forestales otorgadas por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, o la que haga sus veces, esta solicite la opinión técnica a las DREM, o las que hagan sus veces, o al INGEMMET; esto a fin de determinar si el área solicitada corresponde a un área libre para el otorgamiento de títulos habilitantes por parte del Estado y no colisionar con derechos previos válidamente adquiridos.



En ese sentido, que las concesiones forestales cuenten con la opinión técnica de las DREM, o las que hagan sus veces, o del INGEMMET asegurará que la delimitación de las concesiones se efectúe de forma objetiva, salvaguardando los derechos otorgados, así como la libre disposición de los recursos naturales por parte de los titulares de concesiones.

Cabe agregar que, sobre el particular, se recibió la opinión del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR que, en la matriz de comentarios remitida al MINEM mediante Oficio N° D000548-2024-MIDAGRI-SERFOR, manifestó su conformidad.

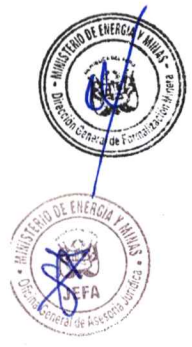
Sin perjuicio de ello, se ha incorporado un segundo numeral al mencionado artículo 23, estableciéndose que, previo al otorgamiento de concesiones mineras para actividades de pequeña minería y minería artesanal, las DREM/GREM o el INGEMMET deben solicitar opinión técnica vinculante a la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre o la que haga sus veces, de forma que se evalúe la superposición con concesiones forestales o la afectación de derechos forestales previamente otorgados.

De este modo, se reduce más aún la posibilidad de superposición de derechos forestales y derechos mineros para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal.

Respecto de la actividad de beneficio, se mantiene el régimen actual que exige a pequeños productores mineros contar con concesión y, posteriormente, autorización; en tanto que para los productores mineros artesanales se requiere únicamente contar con autorización, conforme con lo contemplado en el artículo 18 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM. En este sentido, la norma busca incorporar a las actividades de beneficio de pequeña minería y minería artesanal dentro del catastro minero a fin de que puedan ser registradas y graficadas en el Sistema de Derechos Mineros y Catastro – SIDEMCAT. Esta incorporación permitirá que no existan superposiciones, ni aprobaciones de estudios ambientales que se superpongan a dichas áreas, coadyuvando con una mejor evaluación, identificación y administración de la cantidad de plantas de beneficio en el estrato de la pequeña minería y minería artesanal.

Ahora bien, con relación a lo establecido en el artículo 25 de la ley, se debe indicar que a la fecha, la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral, hace referencia la coexistencia de sustancias metálicas y no metálicas, indicando que *“En caso que en una concesión minera coexistan sustancias metálicas y no metálicas explotables, el titular de concesión minera metálica, sin recibir contraprestación alguna, podrá celebrar con mineros informales inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera, contratos de explotación o de cesión minera para explotar sustancias no metálicas en dicha concesión minera”*.

Asimismo, la Décima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1105 contempla, también, la coexistencia de sustancias metálicas y no metálicas; en los casos de titulares de concesiones mineras de sustancias metálicas que suscriban contratos de explotación con mineros en proceso de formalización, esto es, inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) con la finalidad de explotar sustancias no metálicas en dicha concesión.



Como se advierte, no resulta nuevo en el marco normativo que regula el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal, la posibilidad de explotación simultánea de sustancias metálicas y no metálicas en una misma zona de concesión, lo que es recogido en la presente ley, con la finalidad de mantener dicha posibilidad en el desarrollo formal de dichas actividades en el marco normativo desarrollado en esta.

Este enfoque se aplica a la evaluación de nuevos petitorios mineros en las categorías de pequeña minería y minería artesanal, permitiendo que tanto las sustancias metálicas como no metálicas puedan ser solicitadas para su aprovechamiento en un mismo espacio geográfico.

Generalmente, durante la formulación de petitorios mineros, no se realiza estudios geológicos detallados y exhaustivos en las áreas solicitadas.

Esta falta de análisis profundo puede generar incertidumbre respecto a la naturaleza predominante del mineral existente en dichas áreas, lo que compromete la veracidad de la información sobre los recursos disponibles. Esto es particularmente relevante ya que, en muchos casos, los estudios de campo más detallados, que validan la mineralización con mayor precisión y determinan el recurso de mayor valor económico, se realizan solo después de la obtención del título de concesión, por ende, autorizaciones de inicio de actividades.

De esta forma, al permitir la coexistencia de ambas categorías (metálica y no metálica), se otorga mayor flexibilidad a los titulares para adaptarse a los resultados obtenidos durante la fase de exploración *in situ*, asegurando un uso más eficiente de los recursos minerales y maximizando el valor económico de la operación minera.

La coexistencia de sustancias metálicas y no metálicas brinda a los titulares de concesiones la flexibilidad necesaria para adaptarse a los hallazgos geológicos que surjan durante las actividades de campo, evitando la necesidad de modificar el objeto de la concesión una vez se descubran nuevas mineralizaciones.

A esto suma que, en muchas áreas mineras, los yacimientos pueden contener tanto minerales metálicos como no metálicos en la misma o en diferentes formaciones geológicas. La exploración geológica inicial no siempre es suficiente para determinar con precisión la distribución y proporción de estos minerales. Por lo tanto, la coexistencia permite una evaluación más completa y flexible de los recursos.

Adicionalmente, desde la práctica se ha podido evidenciar que, existen zonas donde las mineralizaciones metálicas y no metálicas pueden coexistir de forma natural. Por ejemplo, en una misma área pueden hallarse metales como el cobre o el oro junto con minerales no metálicos como el yeso o el feldespato. Limitar la concesión a una sola categoría podría restringir el aprovechamiento integral de los recursos del subsuelo.

Permitir la coexistencia elimina la necesidad de solicitar concesiones adicionales en caso de descubrir minerales no previstos inicialmente. Esto reduce costos y tiempo en el desarrollo del proyecto, beneficiando tanto a los titulares de concesiones como a la Administración Pública.

7.10 Disposiciones complementarias finales



La Primera Disposición Complementaria Final de la norma establece que la ley entra en vigencia con la publicación de su reglamento, norma que debe ser aprobada dentro de los ciento ochenta (180) días calendario siguientes a la publicación de aquella, a excepción de lo dispuesto en la Segunda y Tercera Disposición Complementaria Final y la Tercera Disposición Complementaria Transitoria, las cuales entran en vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

Por su parte, la Tercera Disposición Complementaria Final recoge la regulación vigente respecto de la prohibición de trabajo infantil contenida en la Ley N° 27651 —derogada parcialmente por la presente ley— considerando que, en nuestro país, es una realidad que muchos menores de edad, por la precaria situación económica de sus familias, desarrollan actividades económicas y una de estas es en el sector de la minería artesanal ya sea directa o indirectamente; actividades que, muchas veces, se desarrollan en condiciones físicas de trabajo precarias, por el uso de procedimientos y equipos no tecnificados.

La temprana exposición a la actividad minera afecta a los niños, niñas y adolescentes dado que no han desarrollado aún su organismo, teniendo menor resistencia, así como alta capacidad de absorción y vulnerabilidad psicológica; exponiéndose al peligro de explosiones, derrumbes, asfixia, deformaciones en la columna, cuadros de desnutrición, absorción de sustancias tóxicas como el mercurio, cianuro, ácidos y otros químicos, entre otros. Siendo el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la entidad encargada del cumplimiento de dicha prohibición a través de la SUNAFIL.

Ante ello, el Estado Peruano ha ratificado el Convenio N° 138 de la OIT sobre “Edad Mínima de Admisión de Empleo”, que en su artículo 3 especifica a los dieciocho años como edad mínima de admisión a trabajos peligrosos, y el Convenio N° 182 de la OIT sobre “Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil”, considerando que el trabajo de menores en minería es una actividad peligrosa porque involucra riesgos graves para la salud y normal desarrollo de niños, niñas y adolescentes.

Concordante a ello, la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM, resalta la importancia de proteger a las poblaciones vulnerables y promover su inclusión en el desarrollo sostenible del sector minero del estrato de la pequeña minería y minería artesanal, conforme a los lineamientos de la referida política que se muestra a continuación:

TABLA N° 9
Lineamientos de política sobre protección ante condiciones de precariedad

LINEAMIENTO	OBJETIVO PRIORITARIO
LN.1. Implementar medidas de atención y protección laboral y social a los pequeños mineros, mineros artesanales y poblaciones vulnerables (niños, niñas y adolescentes) involucradas en la cadena de valor de la pequeña minería y minería artesanal. (...)	O.P. 1 Reducir las condiciones de precariedad social, laboral y ambiental de la pequeña minería y minería artesanal

Fuente: “Tabla 58. Lineamientos de la Política” de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030

Adicionalmente, de conformidad al artículo 4 de la Constitución Política del Perú, la comunidad y el Estado protegen especialmente a la niña, niño y adolescente,



por lo que frente al trabajo infantil se requiere especificar no solo su prohibición, sino también la protección que le es debida.

Dicha protección no solo se encuentra recogida en el Código de los Niños y Adolescentes, sino también en la Convención sobre los Derechos del Niño; el “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente de Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”; Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, entre otros, por lo que la disposición comentada hace referencia a las medidas de protección previstas no solo en el Código de los Niños y Adolescentes, sino, también, en la legislación nacional.

Por otro lado, se ha incorporado como Cuarta Disposición Complementaria Final una relativa a la prohibición del trabajo forzoso y la explotación sexual y prevención de la violencia de género.

En virtud a ello, se establece que los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, implementan medidas de prevención y denuncian casos de violencia de género, hostigamiento, acoso sexual y trata de personas que identifiquen en el ejercicio de sus actividades.

Asimismo, se establece que el gobierno local de la jurisdicción en donde opera el PPM o PMA, supervisa el cumplimiento de dicha medida preventiva, a fin de identificar posibles situaciones de trata de mujeres con fines de explotación sexual, trabajo forzoso, entre otros; y, sanciona en caso de incumplimiento, sin perjuicio del proceso penal y de poner en conocimiento al MINEM y las autoridades correspondientes.

Sobre el particular, la trata de personas es un delito que vulnera la dignidad, la libertad, la integridad física y psicológica de las personas y las convierte en objetos de explotación sexual, explotación laboral, de trabajo forzoso, entre otros delitos conexos. Particularmente afecta a mujeres, constituyendo un fenómeno criminal multidimensional y complejo que, a lo largo de la historia, ha tenido múltiples expresiones, todas ellas caracterizadas por una extrema violencia.

En el Perú, entre los años 2017 y 2024, las formas de trata de personas con mayor incidencia son la explotación sexual y laboral y el 85.6% de víctimas son mujeres, (MININTER). De acuerdo al Portal Estadístico del Ministerio Público, entre enero y agosto de 2024, se reportan un total de 1,275 delitos contra la dignidad humana de los cuales 821 responden a casos de trata de personas y 454 a casos de explotación sexual.

Entre enero y agosto de 2024, los Centros Emergencia Mujer atendieron 115 casos de trata de personas con fines de explotación sexual, donde el 99% de las víctimas fueron mujeres, y de ellas, el 64% eran menores de edad. Estas cifras, se suman a las del Ministerio del Interior, que reporta que más del 90% de las víctimas de trata entre enero y marzo de 2024 fueron mujeres.

La trata de personas con fines de explotación sexual predomina y se exagera en las regiones donde prevalecen industrias extractivas como la minería ilegal, y se disfrazan de servicios de bares, restaurantes, saunas y centros de masajes, entre otros, lo que exige redoblar esfuerzos en nos obligan a redoblar esfuerzos y acciones concretas en estas localidades donde se encuentran.



Todo ello, sustenta con claridad la necesidad de incorporar una disposición relativa a la prohibición del trabajo forzoso y la explotación sexual y prevención de la violencia de género.

Por otro lado, la norma establece, también, la necesidad de que el Instituto Nacional de Estadística e Informática y el Ministerio de Energía y Minas coordinen la ejecución conjunta de un censo nacional de la pequeña minería y minería artesanal.

Al respecto, en el Perú, la actividad de la pequeña minería y minería artesanal representan un medio de subsistencia y una oportunidad de desarrollo, además de un importante instrumento de inclusión social y lucha contra la pobreza en las zonas más alejadas de nuestro país, siendo el oro y cobre¹³ los metales más explotados.

Actualmente, la pequeña minería y minería artesanal [formal e informal] se desarrolla en las veinticinco regiones del Perú, incluida Lima Metropolitana, debido a las características geológicas que posee nuestro país, tanto en yacimientos aluviales de la amazonia (como Madre de Dios, parte de Puno, Loreto, etc.), yacimientos filonianos o de vetas diseminadas, sobre todo en zonas de los Andes y de costa¹⁴.

La Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 señala que la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (2020) resaltó la ausencia de información detallada sobre la situación de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, siendo necesario conocer la cantidad de personas directamente vinculadas a la pequeña minería y minería artesanal, conocer los perfiles, los lugares de procedencia, entre otros. Con base en ello, la Comisión recomendó generar información de calidad para la toma de decisiones.

Por este motivo, la norma propone el desarrollo de un censo minero de la pequeña minería y minería artesanal, lo que ya está contenido y avalado por la Política Nacional mencionada.

Los resultados del censo minero permitirán generar información de primera mano, para una adecuada toma de decisiones por parte del Estado, así como para la implementación de mecanismos que promuevan la formalidad y sostenibilidad de esta actividad económica.

La Sexta Disposición Complementaria Final dispone la implementación del sistema de casillas y notificaciones electrónicas para procedimientos administrativos en la pequeña minería y minería artesanal. Sobre el particular, existe gran número de administrados relacionados con la actividad del estrato de la pequeña minería y minería artesanal. Esto se puede evidenciar en la cantidad de inscripciones en el Registro Integral de Formalización Minera, existiendo más de 80,000 inscritos.

Dentro de dicho marco, uno de los principales problemas para la tramitación de procedimientos administrativos y la garantía del debido procedimiento la



¹³ Principalmente en Apurímac, provincia de Grau.

¹⁴ Torres, 2015, Minería ilegal e informal en el Perú: Impacto socioeconómico, pp. 25.

constituye la notificación de los actos administrativos o comunicaciones a los administrados.

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, establece en su Título Preliminar como uno de los Principios del Procedimiento administrativo al "Principio del debido procedimiento"¹⁵, el cual contempla el derecho a ser debidamente notificado de los actos administrativos que afecten a los administrados.

Asimismo, el artículo 20 de dicho cuerpo normativo señala las modalidades de notificación por orden de prelación, contemplándose las notificaciones mediante correo electrónico; sin embargo, tiene prioridad la notificación personal lo que, en muchos casos, dificulta hacer eficaz el acto administrativo.

Por tal motivo, en aplicación de la Ley N° 31170, Ley que dispone la implementación de mesas de partes digitales y notificación electrónicas; y, la Ley N° 31736, Ley que regula la notificación administrativa mediante casilla electrónica, la norma plantea habilitar mecanismos de notificación electrónica y sistema de casillas a los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales que realicen trámites o tramiten procedimientos ante el Ministerio de Energía y Minas¹⁶.

La implementación de un sistema de casillas y notificaciones electrónicas no solo garantiza el debido procedimiento y simplificación administrativa, sino que permite optimizar los recursos de las entidades competentes dado que recude los costos generados por las notificaciones personales, publicación de edictos, entre otros.

¹⁵ **Texto Único Ordinario de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo"

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

- 1.2 **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten".

¹⁶ **Ley N° 31736, Ley que regula la notificación administrativa mediante casilla electrónica, Ley N° 31736**

"Artículo 1. Objeto de la Ley"

La presente ley tiene por objeto regular la notificación vía casilla electrónica de los actos administrativos y las actuaciones administrativas emitidas por las entidades de la administración pública sujetas al ámbito de aplicación del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS, y de aquellos previstos en los textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA) de las diferentes entidades de la administración pública.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la administración pública esté orientada a la protección del interés general, garantizando el derecho a la debida notificación implícito al debido procedimiento administrativo, de tal manera que se asegure el correcto desenvolvimiento del procedimiento administrativo".



Adicionalmente, la disposición mencionada establece que la implementación del mencionado sistema de notificaciones y casillas electrónicas, así como su obligatoriedad, deben sujetarse a lo establecido en el numeral 20.4 del artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que entre otras cosas establece que mediante decreto supremo del sector, previa opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se puede aprobar la obligatoriedad de la notificación vía casilla electrónica.

Por otro lado, la ley contempla una disposición complementaria final relativa a la necesidad de contar con opinión técnica vinculante del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR de modo previo al otorgamiento de concesiones mineras para actividades de pequeña minería y minería artesanal.

Dicha disposición establece que las DREM/GREM deben solicitar la opinión técnica vinculante del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR, siempre que las superficies a otorgar puedan afectar los recursos forestales y de fauna silvestre y que, en caso de que existan concesiones forestales, el SERFOR emite opinión favorable previamente a su otorgamiento.

En efecto, el artículo 13 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre señala que el SERFOR es la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre con competencias técnicas y normativas, considerado como ente rector del Sistema Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR).

Sobre el particular, de conformidad con el artículo 62 de la mencionada ley, las autoridades competentes, para otorgar derechos sobre otros recursos naturales renovables y no renovables, solicitan opinión previa al SERFOR, siempre que las superficies a otorgar puedan afectar los recursos forestales y de fauna silvestre.

En ese sentido, a fin de mantener la concordancia con el marco normativo en materia forestal y de fauna silvestre, se ha incorporado la disposición antes mencionada.

Por otro lado, la ley contempla una Octava Disposición Complementaria Final sobre disposiciones para remediación de impactos ambientales generados por la minería ilegal.

En esta se establece que el Reglamento de la ley regula las disposiciones que garanticen una adecuada y efectiva remediación ambiental por parte de los responsables del delito de minería ilegal, así como establece el instrumento de gestión ambiental que permita remediar los impactos ambientales originados como consecuencia de la minería ilegal, cuya aprobación y fiscalización está a cargo de los gobiernos regionales.

Según el principio de responsabilidad ambiental¹⁷, contemplado en el artículo IX del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el causante



17

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental

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.



de la degradación del ambiente y sus componentes está obligado a adoptar las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación, según corresponda, o a compensar los daños generados en caso de que ello no fuera posible, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o administrativas que correspondan.

Al respecto, cabe mencionar que de acuerdo al artículo 23 de la Ley N° 29325 , la autoridad competente, como son los gobiernos regionales para el caso de la minería ilegal, puede obligar a la persona responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, o a compensarla en términos ambientales cuando lo anterior no fuera posible, de conformidad con el artículo IX de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Sobre el particular, el artículo 30 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, relativo a los planes de descontaminación, establece que las entidades con competencias ambientales promueven y establecen planes de descontaminación y recuperación de ambientes degradados. En dicho contexto, de la revisión del marco normativo vigente, no se advierte un instrumento de gestión ambiental que tenga por finalidad remediar los impactos ambientales originados como consecuencia de dicha actividad ilegal.

En tal sentido, y en atención a la afectación ambiental generada por el desarrollo de las actividades de minería ilegal, se requiere disposiciones exigibles a los responsables de la comisión del delito de minería ilegal, cuya responsabilidad se haya determinado en atención al principio de oportunidad ante el Ministerio Público, o por vía judicial. Para tal efecto, se plantea una disposición complementaria que habilite por vía reglamentaria el establecimiento de un instrumento de gestión ambiental que tenga por finalidad remediar los impactos ambientales originados como consecuencia de dicha actividad ilegal. El gobierno regional estará a cargo de la evaluación y aprobación del referido instrumento, así como de la supervisión, fiscalización y sanción del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo.

Por su parte, la Novena Disposición Complementaria Final establece que las disposiciones de la presente ley son aplicables, en lo que corresponda, a los titulares de las actividades de extracción de materiales que acarrear y depositan en los álveos o cauce de los ríos.

Asimismo, se establece que la fiscalización ambiental de estas actividades es competencia del respectivo Gobierno Regional dentro de su circunscripción territorial, y de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas en Lima Metropolitana.

Al respecto, según el artículo 3 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA, la finalidad de dicho sistema consiste en asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) se efectúen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, en el marco de las normas y políticas ambientales vigentes .

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, en el marco de su función de supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental – EFA, ha recibido denuncias ambientales referidas a impactos ambientales negativos generados por actividades de extracción de materiales que acarrear y depositan las aguas en los



álveos o cauces de los ríos. No obstante, cuando se ha exhortado a las EFA competentes a cumplir con sus funciones estas han desconocido su competencia.

Los gobiernos regionales, de acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y según la transferencia de funciones del Ministerio de Energía y Minas, son competentes para fiscalizar la actividad minera de pequeña minería y minería artesanal que puede ser metálica y no metálica. Por lo tanto, los gobiernos regionales son competentes para fiscalizar ambientalmente todos los impactos ambientales que pueda generar la instalación, operación y cierre de la actividad minera no metálica de extracción de material de acarreo.

La actividad de extracción de material de acarreo de álveos o cauces de los ríos es una actividad de explotación minera no metálica sujeta al régimen minero, por lo que la fiscalización ambiental del desarrollo de dicha actividad es competencia de los gobiernos regionales y la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, en el ámbito de su jurisdicción.

Por tal motivo, resulta importante que la ley contemple la competencia de los gobiernos regionales y de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas en Lima Metropolitana, respecto de la actividad realizada por los titulares de las actividades de extracción de materiales que acarrean y depositan las aguas en los álveos o cauces de los ríos.

Ahora bien, en línea con las disposiciones sobre responsabilidad subsidiaria contempladas en la ley, la Décima Disposición Complementaria Final establece que los supuestos de la aplicación de la responsabilidad subsidiaria a la que hace referencia el artículo 19 de la ley, se desarrollan en el respectivo reglamento.

La Décima Primera Disposición Complementaria Final de la ley establece literalmente que una vez implementado el SIPMA al que se refiere el artículo 10 de la presente Ley, este debe interoperar con el Sistema Integrado de Fiscalización Ambiental (SIFA) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Asimismo, dispone que los gobiernos regionales registran la información sobre la fiscalización ambiental que ejercen sobre los administrados dentro de su ámbito de competencia en el SIFA del OEFA, incluida la referida a los PPM y PMA sancionados con resolución firme.

La presente ley crea el Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (SIPMA) como una plataforma informática que integra toda la información relacionada con la pequeña minería y minería artesanal; y permite que este pueda interoperar con otros sistemas.

Por su parte, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa) —a fin de garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente— gestiona la información en materia de fiscalización ambiental; entre otros, a través del Sistema Integrado de Fiscalización Ambiental (SIFA).

El SIFA constituirá el sistema informático de gestión de información de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental que integrará toda la información generada y administrada actualmente por las plataformas del OEFA y permitirá su



interconexión con otras plataformas de las EFA a fin de integrar y consolidar la información generada en el marco de la fiscalización ambiental.

Ahora bien, a fin de prevenir y desalentar la comisión de infracciones ambientales en el marco de las actividades realizadas por los PPM y los PMA, así como establecer estrategias de promoción de cumplimiento; resulta necesario poder contar con toda la información de quienes se constituyan en infractores ambientales sancionados por cada gobierno regional.

En atención a ello, se habilita la adopción de medidas que permitan al SIPMA tener acceso a la información registrada en el SIFA respecto de los procedimientos administrativos sancionadores y las sanciones impuestas por los gobiernos regionales; y, viceversa.

De esta manera, se contará con mayor información que facilite el planeamiento, ejecución y evaluación de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA.

Finalmente, la Décima Segunda Disposición Complementaria Final establece que la implementación de la presente ley se financia en el marco de las leyes anuales de presupuesto, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

En efecto, siendo que el proceso de formalización minera culmina al 31 de diciembre de 2024 y que, en el marco de la Tercera Disposición Complementaria Final de la ley, la competencia para tramitar procedimientos administrativos del proceso de formalización minera en curso pasa al Ministerio de Energía y Minas, los montos de las transferencias de recursos que el sector venía realizando a los gobiernos regionales podrá ser utilizado para financiar las funciones asumidas por el Ministerio de Energía y Minas.

Asimismo, no existiría ningún desfinanciamiento en el ejercicio de funciones de los gobiernos regionales, en tanto que aquellas que lleva a cabo (distintas a las involucradas en el proceso de formalización minera que ya no ejercerían) se continúan financiando con cargo a sus propios recursos, como viene siendo al día de hoy.

Asimismo, en el caso de los órganos adscritos a distintos sectores, el proyecto de ley hace referencia a funciones con las que ya cuentan y que vienen ejerciendo de manera regular, por lo que no habría una mayor carga presupuestal que requiera mayores recursos del Tesoro Público.

En ese sentido, es correcto establecer que la implementación de la presente ley se financia en el marco de las leyes anuales de presupuesto, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

7.11 Disposiciones complementarias transitorias

La Primera Disposición Complementaria Transitoria de la ley establece dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, a propuesta del Ministerio del Interior, en coordinación con la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC y el MINEM, se aprueba, mediante decreto supremo, un régimen especial para la adquisición, transporte, almacenamiento y uso de explosivos y materiales relacionados y para la implementación de sistemas de gestión y control de autorizaciones orientados a



garantizar el suministro seguro y oportuno de explosivos y accesorios para la explotación minera para la pequeña minería y minería artesanal.

Dicha disposición busca incorporar criterios de simplificación administrativa y calidad regulatoria a los procedimientos a cargo de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC relacionados con la pequeña minería y la minería artesanal; entre ellos:

- Autorización para la manipulación de explosivos y materiales relacionados.
- Autorización de traslado de explosivos y materiales relacionados.
- Autorización de almacenamiento de explosivos y materiales relacionados.
- Autorización excepcional de uso de explosivos a mineros en proceso de formalización.

La incorporación de medidas de simplificación y fortalecimiento de dichos procedimientos administrativos, así como la identificación de trabas y barreras de acceso seguro a explosivos busca reducir el acceso a dichos materiales en el mercado negro, con la consecuente disminución de riesgo para la integridad y vida de las personas.

Sobre el particular, el 19 de setiembre de 2024, mediante Expediente N° 3836182, la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosiones de Uso Civil – SUCAMEC, remitió al MINEM el Oficio N° 00190-2024-SUCAMEC-SN, al que adjunta el Informe N° 00046-2024-SUCAMEC-DEPP-SDREPP, el Informe N° 00096-2024-SUCAMEC-DEPP-SDREPP, el Informe N° 00055-2024-SUCAMEC-DEPP-SDAEPP, el Informe N° 00540-2024-SUCAMEC-DEPP-SDAEPP y el Informe Técnico N° 00164-2024-SUCAMEC-DEPP que contienen los comentarios y aportes de su Dirección de Explosivos y Productos Pirotécnicos de Uso Civil, así como el Informe Legal N° 00063-2024-SUCAMEC-OAJ, emitido por su Oficina de Asesoría Jurídica con el que opina que la propuesta de norma resulta legalmente viable.

Por su parte, la Segunda Disposición Complementaria Transitoria establece que los pequeños productores mineros y los productores mineros artesanales que cuenten con autorización de inicio y/o reinicio de actividades de beneficio deben presentar, a través del Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, la memoria descriptiva de dicha actividad, de sus instalaciones principales, auxiliares y complementarias, así como el plano a escala que permita determinar la ubicación de la operación, indicando las coordenadas UTM Datum: WGS-84 de los vértices que encierran la misma.

A ello se agrega que dicha información se registra y grafica en el Sistema de Derechos Mineros y Catastro – SIDEMCAT, a cargo del INGEMMET.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la falta de georreferenciación precisa de las áreas correspondientes a las concesiones de beneficio en el Catastro Minero genera serias dificultades para los Gobiernos Regionales al momento de evaluar solicitudes de autorización para el inicio de actividades en plantas de beneficio, tanto en instalaciones antiguas como en aquellas que solicitan nuevos permisos.

Asimismo, la memoria descriptiva tiene un rol clave al presentar los datos técnicos necesarios para la georreferenciación exacta de la ubicación de las actividades mineras, junto con sus componentes principales y auxiliares.



Esta información permite evitar la superposición de autorizaciones futuras y facilita la identificación de posibles conflictos con pasivos ambientales previamente identificados por la autoridad competente. De esta manera, se asegura una planificación ordenada y eficiente de las actividades mineras, reduciendo riesgos de superposición de áreas y garantizando un control ambiental más eficiente.

Sobre la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la ley, cabe señalar que el proceso de formalización minera integral creado por el Decreto Legislativo N° 1293¹⁸ fue encargado a las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Energía y Minas de los Gobiernos Regionales, así como la evaluación de los requisitos para la formalización y el otorgamiento de autorizaciones de inicio/reinicio de actividades mineras de explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio a los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera – REINFO.

Este proceso, vigente desde el año 2017, conforme con su norma de creación tuvo inicialmente una vigencia de treinta y seis (36) meses. Posteriormente, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31007, Ley que reestructura la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal, publicada el 17 de octubre de 2019 en el Diario Oficial El Peruano, amplía hasta el 31 de diciembre de 2021¹⁹ el plazo del proceso de formalización minera integral establecido en el Decreto Legislativo 1293.

Luego, el 31 de diciembre de 2021 se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la Ley N° 31388, Ley que prórroga la vigencia del proceso de formalización minera integral, modificándose el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1293, estableciéndose que la vigencia del antes señalado proceso culmina el 31 de diciembre de 2024.

A su vez, la antes citada Ley —en su Primera y Segunda Disposición Complementaria Final— dispone que durante el plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral establecido en el artículo 6 del Decreto Legislativo 1293, el Poder Ejecutivo, a través del Grupo de Trabajo Multisectorial constituido por Resolución Ministerial 075-2021-MINEM/DM, debe concluir el proceso de elaboración de la Política Nacional Multisectorial de Pequeña Minería y Minería Artesanal y desarrollar las acciones necesarias para su implementación, así como, en un plazo de ciento ochenta (180) días hábiles, contado a partir del día siguiente de la publicación de la ley, presentar al Congreso de la República la propuesta normativa de la Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal.

La naturaleza del proceso de formalización minera integral de la Pequeña Minería y Minería Artesanal es excepcional—porque regulariza actividades en curso— y temporal —pues culmina el 31 de diciembre de 2024—.

Resulta importante señalar, que en el marco del proceso de formalización minera integral, los mineros informales son identificados en el Registro Integral de Formalización Minera – REINFO, a través de su número de inscripción en el



¹⁸ Publicado el 30 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial El Peruano.

¹⁹ De conformidad con el artículo 6 del Decreto Legislativo 1293, el plazo del proceso de formalización minera concluía el 1 de agosto de 2020.

Registro Único de Contribuyentes²⁰. Dicho registro es de carácter dinámico y de acceso público, pudiendo ser verificado en el portal web del Ministerio de Energía y Minas, a través del siguiente enlace:

http://pad.minem.gob.pe/REINFO_WEB/Index.aspx

A partir de ello, se advierte que, al 22 de octubre de 2024, existen 84,486 inscripciones, encontrándose 65,807 en estado suspendido y 18,679 en estado vigente. Cabe precisar, que las mencionadas inscripciones representan 56,237 entre personas naturales y jurídicas, correspondiendo el 82% a personas naturales y el 18% a personas jurídicas.

Ahora bien, más allá de que la norma no tenga por finalidad regular el proceso de formalización minera integral en curso, resulta necesario —a fin de coadyuvar a la culminación de la formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales con inscripción vigente en el REINFO que vienen cumpliendo sus compromisos y obligaciones en el marco del referido proceso— dar continuidad a la atención y tramitación de los procedimientos a cargo de las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Energía y Minas, por lo que la ley incorpora a la antes mencionada Tercera Disposición Complementaria Transitoria.

En efecto, dicha disposición establece que, los procedimientos administrativos iniciados en el marco del proceso de formalización minera integral, creado por el Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, que se encuentren a cargo de las DREM/GREM, continúan su trámite ante dichas instancias durante seis (6) meses, contados desde el día hábil siguiente a la publicación de la presente ley.

Vencido dicho plazo, el MINEM asume, de manera exclusiva e integral, las funciones otorgadas a las DREM/GREM relacionadas con el proceso de formalización minera integral, a partir de lo cual tramita y resuelve los procedimientos en curso, conforme con las normas aplicables a dicho proceso que se encuentren vigentes a la publicación de la presente ley; sin perjuicio de las medidas y disposiciones que se emita sobre el particular, incluyendo aquellas orientadas a revertir los efectos ambientales negativos de las actividades de pequeña minería y minería artesanal y lograr la remediación ambiental a que haya lugar.

Para tal efecto, se establece que las DREM/GREM transfieren al MINEM, dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo de seis meses señalado en el primer párrafo de la disposición bajo comentario, los expedientes bajo su custodia relacionados con el proceso de formalización minera integral en trámite y de los procedimientos recursivos asociados, bajo responsabilidad.

Ello, con la finalidad de cumplir con la atención del trámite de los procedimientos de administrados que vienen cumpliendo requisitos y/o condiciones para obtener la resolución de inicio y/o reinicio de actividades mineras.

El Estado, a través del MINEM, cumple con su responsabilidad de resolver los procedimientos administrativos transferidos en el marco del proceso de formalización minera integral como proceso excepcional y temporal en base de criterios de predictibilidad y seguridad jurídica.



²⁰

Artículo 3 del Decreto Supremo N° 018-2017-EM

7.12 Disposiciones complementarias modificatorias

La Única Disposición Complementaria Modificatoria plantea la modificación de los artículos 11, 38, 40 y 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.

Sobre la modificación de los artículos 11, 38 y 40, se incorpora a dichos artículos disposiciones orientadas a hacer coherente la regulación del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería con los artículos 7 y 8 de la ley, relativos a las zonas especiales para pequeña minería y minería artesanal y las áreas de explotación para minería artesanal.

En efecto, se incorpora al artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería la posibilidad de formular petitorios por 25 o 10 hectáreas únicamente en las zonas especiales o áreas de explotación reguladas en los artículos 7 y 8 de la ley.

Asimismo, se agrega a los artículos 38 y 40 de dicho cuerpo normativo que dichas disposiciones no son aplicables en el caso de suscripción de contratos de explotación conforme con el régimen de incentivos establecido en el artículo 16 de la ley.

Sobre el artículo 91, se plantea modificar el primer párrafo de dicho artículo a fin de permitir que se califique como pequeño productor minero a personas jurídicas conformadas por personas jurídicas, en línea con las disposiciones sobre promoción de la asociatividad contempladas en la norma.

Asimismo, se plantea eliminar del numeral 1 referido a la calificación de productor minero artesanal la mención a que dichas actividades se realizan con métodos manuales o equipos básicos, ello en atención a que, a la fecha, el desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de minería artesanal no se realicen más con pico y pala, sino con equipamiento mínimamente sofisticado que permita una mejor explotación del mineral.

Finalmente, se plantea la modificación del último párrafo de dicho artículo a fin de que la condición de pequeño productor minero y productor minero artesanal requiera un pronunciamiento previo del Ministerio de Energía y Minas sobre el cumplimiento de los límites y requisitos contemplados en el artículo 91 en mención.

7.13 Disposiciones complementarias derogatorias

Con relación a las disposiciones derogatorias, la primera de ellas plantea la derogación de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, con excepción de sus artículos 4, 5, 7 y 12.

En línea con la vocación integradora de la presente norma, se ha incorporado en ella diversos artículos de la mencionada Ley N° 27651. Sin embargo, los mencionados artículos 4, 5, 7 y 12 introducen modificaciones al Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, por lo que su derogación implicaría generar un vacío normativo innecesario, debiendo mantenerse vigentes.

Por su parte, la Segunda Disposición Complementaria Derogatoria plantea derogar la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N°



1351, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal a fin de fortalecer la seguridad ciudadana, así como la del artículo 4 de la Ley N° 31007, Ley que reestructura la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal.

En efecto, la mencionada disposición del Decreto Legislativo N° 1351 plantea que están exentos de responsabilidad penal por la comisión del delito de minería ilegal establecido en el artículo 307-A, quienes se encuentren en los siguientes supuestos: a) El sujeto de formalización minera que no logra la autorización final de inicio o reinicio de operaciones mineras por culpa inexcusable o negligente del funcionario a cargo del proceso de formalización y; b) El agente de los delitos de minería ilegal, que se inserte al Registro Integral de Formalización Minera, dentro del plazo establecido en el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1293.

Por su parte, el artículo 4 de la mencionada Ley N° 31007 dispone que se incluye dentro de los alcances del literal b. de la Disposición Complementaria Final Única del Decreto Legislativo 1351, a los sujetos que se inserten al Registro Integral de Formalización Minera dentro del plazo señalado por el artículo 3 de dicha ley.

La vigencia de ambas disposiciones ha impedido, por ejemplo, que se haga efectiva la responsabilidad penal por el delito de minería ilegal de quienes llevan a cabo actividades mineras en zonas prohibidas como Áreas Naturales Protegidas o Zonas Arqueológicas, entre otras, generándose graves impactos al ambiente.

Además, ello ha sido utilizado por quienes han venido realizando actividades de minería ilegal, para encubrir su accionar ilícito con la inscripción en el REINFO cuando en realidad no tenían la intención de finalizar el proceso de formalización, por eso han impulsado las continuas ampliaciones de los plazos de formalización a través del Congreso y de los diferentes titulares que se han encontrado a cargo del Ministerio Energía y Minas durante estos años así como la Presidencia del Consejo de Ministros, lo que se ha materializado por Leyes y Decretos Legislativos.

La Tercera Disposición Derogatoria propone la derogación de la Sexta Disposición Complementaria Final y la Séptima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1105. En relación con la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1105, se detalla lo siguiente:

TABLA N° 11
Línea de tiempo de implementación de Comisión Multisectorial

<p>En el 2012</p>	<p>Se emite el Decreto Supremo N° 075-2012-PCM: Se crea una Comisión Multisectorial con el objeto de realizar el seguimiento a las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización minera. Dicha Comisión pertenecía a la PCM.</p>
<p>En el 2016</p>	<p>La citada Comisión es transferida de la PCM al MINEM.</p>
<p>El 29 de diciembre de 2023</p>	<p>Se emite el Decreto Supremo N° 143-2023-PCM: Se crea una nueva Comisión Multisectorial encargada de hacer seguimiento a la formalización minera y a las acciones destinadas a la erradicación de la minería ilegal y a la recuperación del ambiente. La nueva Comisión absorbe a la Comisión del año 2012, la misma que se extingue.</p>



Dado que la habilitación legal, dada en el año 2012 creó la Comisión Multisectorial con el objeto de realizar el seguimiento a las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización minera y esta quedó extinta por disposición del Decreto Supremo N° 143-2023-PCM, corresponde la derogación de la antes mencionada Disposición Complementaria Final.

Sobre la Séptima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la norma se plantea un régimen distinto al planteado en la Séptima Disposición Complementaria Final mencionada, por lo que corresponde su derogación.

VIII. ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD

La promulgación de la Ley 27651 generó expectativas entre los mineros pese a que no existía una instancia del gobierno que se ocupara directamente de este tema en particular (Romero & otros, 2005). Para el caso de la minería artesanal, la ley buscó que el Estado actúe en favor para que logre salir del contexto de informalidad y desprotección, a través de procedimientos sencillos y acordes con su realidad. En tal sentido, parte por reconocer explícitamente las particularidades en las que se realiza el trabajo del minero artesanal y el rol social que cumple esta actividad entre los sectores de menores ingresos, para luego ir al terreno de los parámetros exigibles. Con la Ley N° 27651 (con el que se inicia el proceso de formalización ordinario), los mineros artesanales y pequeños mineros ingresaron a condiciones más “favorables”. La más importante está relacionada con la obtención de la Certificación Ambiental (expedida por la Dirección General de Asuntos Ambientales del MINEM) luego de presentar sus respectivos Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASD), Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), dependiendo de los niveles de producción y sus posibles impactos. Sólo obteniendo esta certificación, el titular Productor Minero Artesanal estaría en condiciones de tramitar los permisos, autorizaciones o pronunciamientos favorables relacionados con el inicio/reinicio de las actividades (Pachas, 2021).²¹

Sin embargo, la Ley fue observada por el Presidente Alejandro Toledo, como respuesta a las voces que exigían su derogación, “por los temores de los mineros convencionales (Gran Minería Formal) de que la formalización de la minería artesanal condujera a invasiones masivas de mineros informales” (Hrushcka, 2003:16). La observación de la ley es otra prueba de la incongruencia normativa por parte del Estado para atender a la pequeña minería y minería artesanal.²²

Entre 2004 y 2006 se descentralizó la gestión del sector minero en el país, y se le transfirió las competencias del sector a los Gobiernos Regionales (GORE), a pesar de que estos habían sido recientemente creados y contaban con un nivel incipiente de desarrollo institucional. Cuando la descentralización estatal transfirió el sector pequeño y artesanal desde el MINEM a las nuevas Direcciones Regionales – DREM, debilitó aún más el “alcance territorial” del Estado (Lanegra,



²¹ Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

²² Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

2014). En la medida en que no habían desarrollado mecanismos de gestión coordinados con las entidades centrales – INGEMMET y Dirección General de Minería (Cuadros, 2013), estos actores subnacionales dejaban de rendir cuentas y crecían de espaldas al Gobierno nacional, atomizando más la estructura de incentivos de los involucrados (Arguedas, 2011).²³

Estas intervenciones del sector público sólo consiguieron que el sector pequeña minería y minería artesanal continúe, en la práctica, abandonado por el Estado hasta el 2008, año en que es creado el Ministerio del Ambiente. Ante la profundización de sus impactos socioambientales, a partir de 2005, actores transnacionales instan al Estado a asumir compromisos internacionales que empiezan a configurar un nuevo punto de quiebre en las normas regulatorias que lo regían, a fin de contrarrestar la trata de personas, la evasión tributaria, el lavado de dinero, la explotación sexual, trabajo forzoso y trabajo infantil, la contaminación de cuerpos de agua por cianuro y mercurio, la violencia hacia comunidades nativas, y todas las actividades ilícitas conexas. . Desde entonces, el “marco de debate de la política pública” (Hickey, 2013) en torno de la pequeña minería y minería artesanal pasó a lidiar ya no con un agente potencial de desarrollo, sino con un agente destructor del medioambiente y de la sociedad: un enemigo del Estado. Desde entonces los mineros artesanales “ya no son ciudadanos, son considerados salvajes y criminales (Pachas, 2015).²⁴

Este nuevo “reajuste de políticas para la formalización de la minería artesanal” (Valencia, 2014), se manifestó el 2009 con la aprobación del Reglamento para la Ley 27651, DS 005-2009-EM. La ley fue ampliamente cuestionada por proponer medidas de fuerza hacia los mineros informales, y porque se introducía el término “ilegal” para actividades mineras que no estuvieran operando dentro de la normativa. En estos años, se emite también el Decreto de Urgencia 012-2010 - que declaran de interés nacional el ordenamiento minero en el Departamento de Madre de Dios. Algunos expertos indican que la intervención del sector MINAM (entidad creada en el marco del TLC con EEUU) permite la participación e influencia de actores transnacionales “en el proceso político mismo de definición del problema o problemas asociados a la informalidad minera y de sus respectivas “soluciones”, además de las formas en que se construyen, reproducen y desafían narrativas sobre informalidad y legalidad” (Valencia, 2014:121).²⁵

Luego el Estado decide retomar el impulso formalizador, a través de una “Comisión de Alto Nivel” y una “Comisión Técnica Multisectorial” encargada de elaborar el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal (2011-2016) que no tuvo relación con la Ley 27651 porque ya había pasado nueve años de iniciado el proceso de formalización ordinario. No obstante, “dicha Comisión [Multisectorial] era un espacio de coordinación primordialmente gubernamental, sin que se dieran espacios en los que las organizaciones de la sociedad civil pudieran participar de manera más activa en el proceso” (SPDA, 2014:189).²⁶

23 Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

24 Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

25 Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

26 Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.



Posteriormente, una intervención normativa que tendría consecuencias tangibles en la gestión del sector ocurre durante el gobierno de Ollanta Humala, cuando se promulga los Decretos Legislativos del 2012, que incorporan la minería ilegal al código penal y se crea un proceso de formalización por plazos y exigencias que lograron 100 mineros formalizados en cuatro años. En vista de ello, el Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, en 2016, propuso, otra vez, un marco legal distinto, establecido en los Decretos Legislativos N° 1244, 1293, 1336 y 1351, que aplican una nueva serie de reformas para simplificar los lineamientos establecidos en 2012 por el Gobierno anterior.²⁷

Por lo antes expuesto y tal como se ha desarrollado en la parte de antecedentes, podemos concluir que la Ley N° 27651 no permitió los resultados esperados, tal es así surge el nuevo marco normativo de manera paralela al anterior, marco normativo que concluye el 31 de diciembre de 2024; en consecuencia, urge la necesidad de un nuevo marco legal que regule la pequeña minería y minería artesanal que establezca un régimen único, contrario a las vías paralelas de la actualidad, así como procedimientos simplificados que en suma permitan cumplir con la finalidad establecida en la ley, esto es:

- Promover e incentivar el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal de manera social, económica y ambientalmente sostenibles en los conglomerados mineros y otras zonas permitidas del territorio nacional.
- Coadyuvar a la consolidación y simplificación de los procedimientos administrativos existentes, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicaciones para los trámites orientados a la obtención de autorizaciones o permisos que habiliten el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- Promover la asociatividad en las actividades de pequeña minería y en la minería artesanal.

Por otro lado, como se ha señalado en apartados precedentes, la Ley N° 31388, publicada el 31 de diciembre de 2021, otorgó al Poder Ejecutivo un plazo de ciento ochenta (180) días hábiles, contado a partir del día siguiente de su publicación, para presentar al Congreso de la República, a propuesta del Ministerio de Energía y Minas, una propuesta normativa de Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal.

Dicho plazo, ha sido largamente excedido sin que, a la fecha, se haya cumplido con dicho mandato. Por otro lado, conforme con dicha ley, además, el proceso de formalización minera integral en curso culmina el 31 de diciembre de 2024.

En atención a ello, encontrándose cerca el vencimiento de dicho plazo y, por tanto, la culminación del proceso temporal y extraordinario de formalización, resulta necesario que el Poder Ejecutivo plantee un marco normativo que regule las actividades de pequeña minería y minería artesanal de modo que garantice sostenibilidad económica, social y ambiental y, al mismo tiempo, brinde oportunidades de acceso coadyuvando a la implementación de procedimientos simplificados sin dejar de lado criterios mínimos de calidad regulatoria ni, tampoco, la obligación del Estado de controlar y supervisar el cumplimiento del marco legal vigente con miras a la protección de la ciudadanía en general.

IX. PRECISIÓN DEL NUEVO ESTADO QUE GENERA LA PROPUESTA

²⁷ Tomado de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.



El nuevo marco normativo propuesto coadyuva a contar con un régimen único y procedimientos administrativos simplificados mediante uso de tecnologías de la información y comunicaciones para los trámites orientados a la obtención de autorizaciones o permisos que habiliten el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal.

En ese contexto, quienes realicen actividad minera dentro de las condiciones establecidas para la pequeña minería y minería artesanal, esto es, conforme a lo establecido en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería deben obtener los permisos y autorizaciones previamente al desarrollo de tales actividades. Es de destacar que los procedimientos simplificados a los cuales se hace referencia en la finalidad de la presente norma se desarrollarán en el Reglamento de la presente Ley.

Por lo antes señalado es que se hace referencia a un régimen único; es decir en el marco de la pequeña minería y minería artesanal ya no se tendría dos vías para formalizarse —vía ordinaria y el Proceso de Formalización Minera Integral—, sino únicamente un régimen ordinario simplificado, adecuado a las particularidades de la pequeña minería y minería artesanal.

A mayor detalle, la norma permitirá generar diferentes cambios que responden, y están alineados, a su finalidad (minería sostenible, procedimientos simplificados y asociatividad). Estos cambios son básicamente dos: el cambio institucional y el cambio organizacional, pero devienen en un tercer cambio de carácter social que está relacionado con el desarrollo territorial.

El cambio institucional hace referencia a los procesos y decisiones de política que permiten el reposicionamiento en este caso de los gobiernos regionales (direcciones y gerencias de energía minas a nivel nacional), en su función —normativamente definida— de atender todo lo relacionado a la actividad minera de pequeña escala, lo que supone no solo autorizar, fiscalizar y supervisar dichas actividades, sino también promoverlas y orientarlas para que sean rentables y, con ello, sostenibles.

Este primer cambio, entonces, dimensiona el papel de los gobiernos regionales y propone para ello la participación del Ministerio de Economía y Finanzas a fin de garantizar los recursos que se requiere para los encargos que ellos (los gobiernos regionales) tienen en materia minera de pequeña escala.

El segundo cambio (organizacional), si bien no es materia de lo dispuesto en la ley, se desprende del primero como un elemento necesario para su implementación.

En efecto, los recursos de los cuales se dispondrá en las regiones para el tratamiento exclusivo de los temas mineros deberán estar a cargo de profesionales idóneos, tanto en lo técnico-profesional, como en lo ético. Ello promoverá entre los funcionarios de las regiones el desarrollo de una serie de acciones con arreglo a fines que les permita calificar a las exigencias que la ley demanda en términos procedimentales y de gestión, de manera que puedan cumplir —entre otras cosas— con asistir a los mineros en las materias que sean de su competencia, así como articular con entidades especializadas en las diversas temáticas que los mineros requieran de acuerdo a su realidad particular.



Como consecuencia de esto, el minero continuará fortaleciendo su imagen de agente de cambio, puesto que desarrollará operaciones que cumplan con lo exigido por la norma y logrará, con el acompañamiento permanente de la autoridad regional competente, el crecimiento de sus operaciones mineras, basado en la implementación de medidas de mejora orientadas a incrementar su rentabilidad, con lo cual se asegura la sostenibilidad y se fortalece un valor que es ampliamente arraigado en el país: la reciprocidad, que es precisamente el elemento que permite el desarrollo territorial.

Sólo en lo que va del 2024, el MINEM, a través de la DGFM, ha difundido en dos eventos denominados “Encuentro de Mineros Formales: rumbo a una minería sostenible y responsable”, los testimonios de 16 empresas mineras de la pequeña minería y minería artesanal, vinculadas a operaciones que han tenido impactos en el desarrollo del territorio. Estas experiencias de éxito se caracterizan por la capacidad asociativa de sus miembros, por su voluntad de aprendizaje técnico y por su lucha frente a las adversidades; pero, sobre todo, se caracterizan por su aporte a la comunidad.

Esto confirma que, bajo el esquema que propone la ley, los mineros: i) serán asistidos técnicamente por autoridades regionales con capacidades de gestión y recursos financieros; ii) accederán a conocimientos técnicos brindados por entidades especializadas; iii) implementarán medidas de mejora; iv) accederán a certificaciones, reconocimientos, créditos y otros; v) desarrollarán operaciones rentables y sostenibles; iv) impulsarán el desarrollo de sus localidades.

X. DESARROLLO DEL (LOS) OBJETIVO(S) RELACIONADO(S) CON EL PROBLEMA IDENTIFICADO

En concordancia con lo señalado anteriormente, la Política Nacional Multisectorial para la pequeña minería y minería artesanal al 2030 frente al problema público identificado se establece una situación futura deseada al 2030, para lograr ello se plantea cuatro (04) objetivos prioritarios, diecisiete (17) lineamientos y diecinueve (19) servicios, a través de los cuales se busca alcanzar la situación futura en mención.

Cabe mencionar que en ese contexto la presente Ley se enmarca en el lineamiento 14 correspondiente al objetivo prioritario 4, el cual establece desarrollar procesos de revisión y mejora continua del marco normativo sobre los pequeños mineros y mineros artesanales; en ese sentido es a partir de esta Ley que se establecen las bases y habilitación para su desarrollo mediante la reglamentación con la cual se abarcará los cuatro objetivos prioritarios.

Objetivo Prioritario 4: “Mejorar la articulación interinstitucional y las capacidades de las entidades vinculadas a la pequeña minería y minería artesanal”.

Este objetivo busca fomentar y propiciar los espacios necesarios para mejorar la articulación interinstitucional de las entidades vinculadas a la pequeña minería y minería artesanal que permita abordar integralmente su complejidad como es el caso del MINEM, GORE, SUNAT, MEF, MINAM, SUCAMEC y MTPE en el marco de sus competencias respectivas, para ello se busca incrementar la participación de las instituciones públicas y la sociedad civil en procesos de decisión pública sobre la pequeña minería y minería artesanal, fortalecer el liderazgo del Ministerio de Energía y Minas y las Direcciones/Gerencias Regionales de Energía y Minas en espacios de coordinación sobre la pequeña minería y minería artesanal,



mejorar las competencias y capacidades de las agencias del Estado para la fiscalización, la formalización y la promoción de la pequeña minería y minería artesanal y consolidar una gestión integrada, interconectada y compartida de la información y el conocimiento en las entidades públicas encargadas de la fiscalización, la formalización y la promoción de la pequeña minería y minería artesanal.

Este objetivo responde al Factor 4: *“Precaria institucionalidad estatal para abordar integralmente la complejidad de la pequeña minería y minería artesanal”* que se encuentra vinculado a los sub factores: i) Inconsistencia normativa para la formalización y atención de la pequeña minería y minería artesanal; ii) Limitada coordinación institucional intersectorial y entre niveles de gobierno; iii) Débiles capacidades estatales para la formalización, promoción y fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal; iv) Limitada cantidad, calidad e interoperabilidad de la información sobre la pequeña minería y minería artesanal; y, v) Deficiente gestión y priorización de recursos públicos para la promoción de la pequeña minería y minería artesanal.

A continuación, se detalla los objetivos prioritarios y sus correspondientes lineamiento y servicios.

TABLA N° 12
Objetivos Prioritarios, Lineamientos y Servicios de Política

OBJETIVO PRIORITARIO	LINEAMIENTO	SERVICIOS
OP.1. Reducir las condiciones de precariedad social, laboral y ambiental de la pequeña minería y minería artesanal.	LN.1. Implementar medidas de atención y protección laboral y social a los pequeños mineros, mineros artesanales y grupos de especial protección (mujeres, niños, niñas, adolescentes; entre otros) involucradas en la cadena de valor de la pequeña minería y minería artesanal	S1. Sensibilización para la prevención y erradicación oportuna del trabajo infantil y trabajo forzoso con enfoque basado en derechos humanos en las actividades mineras de los pequeños mineros y mineros artesanales.
	LN.2. Mejorar las condiciones de salud de la población involucrada en la cadena de valor de la pequeña minería y minería artesanal	S2. Fortalecimiento y aseguramiento continuo y oportuno para el acceso a los servicios de salud de la población involucrada en la cadena de valor ²⁸ de la pequeña minería y minería artesanal.
	LN.3. Fomentar el acceso a tecnologías limpias libres del uso del mercurio en el beneficio del oro en la pequeña minería y minería artesanal.	S3 Fortalecimiento continuo de capacidades a los/as pequeños/as mineros/as y mineros/as artesanales formales e informales en el uso de tecnologías limpias para el beneficio del oro.
	LN.4. Integrar las actividades mineras de pequeña minería y minería artesanal con un enfoque territorial de otras actividades productivas locales sostenibles.	S4. Asesoramiento oportuno en el emprendimiento de nuevos negocios locales de las personas involucradas en la cadena de valor de la pequeña minería y minería artesanal.
	LN.5. Fortalecer la inclusión laboral formal dentro de las actividades mineras de la pequeña minería y minería artesanal	S5. Orientación y asesoramiento oportuno y continuo para la promoción, ingreso y permanencia en la formalización laboral en las actividades mineras de los pequeños mineros y mineros artesanales.



²⁸ Cadena de Valor: Es el conjunto de actividades involucradas en la creación, producción, venta, entrega y respaldo de productos o servicios. (Porter, M., & Kramer, M, 2011)

OBJETIVO PRIORITARIO	LINEAMIENTO	SERVICIOS
	LN.6. Desarrollar competencias técnicas y operativas de los mineros formales e informales en la cadena valor de la pequeña minería y minería artesanal.	S6. Fortalecimiento continuo de las capacidades para el desarrollo de actividades mineras de explotación y/o beneficio de los pequeños mineros y mineros artesanales. S7. Fortalecimiento continuo de capacidades a los/as pequeños/as mineros/as y mineros/as artesanales formales e informales en la reducción de impactos ambientales de sus actividades mineras con énfasis en la deforestación.
OP.2. Incrementar el acceso a las cadenas de valor formales para las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.	LN.7. Fortalecer la formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal en los conglomerados mineros y zonas permitidas.	S8. Soporte y asistencia técnica continua a los pequeños mineros y mineros artesanales para la formalización de sus actividades mineras.
	LN.8. Desarrollar una oferta formal de créditos e instrumentos financieros para la pequeña minería y minería artesanal.	S9. Fomentar programas continuos de acceso a instrumentos financieros para los pequeños mineros y mineros artesanales formales e informales.
	LN.9. Desarrollar una oferta formal de servicios de gestión empresarial para las actividades minera de la pequeña minería y minería artesanal.	S10. Fortalecimiento continuo de capacidades en gestión empresarial para los pequeños mineros y mineros artesanales formales e informales.
	LN. 10. Implementar mecanismos de trazabilidad para la comercialización de minerales y metales de las actividades mineras de la pequeña minería y minería artesanal.	S11. Fortalecimiento continuo de capacidades de los/as pequeños/as mineros/as y mineros/as artesanales para la comercialización y trazabilidad de minerales y/o metales de sus actividades mineras. S12. Generación de un sistema fiable de trazabilidad y registro para la comercialización legal minerales y/o metales auríferos de la pequeña minería y minería artesanal.
O.P.3. Incrementar el acceso de los pequeños mineros y mineros artesanales a la titularidad del derecho minero y a la autorización de uso de terreno superficial.	LN.11. Desarrollar un "clúster" productivo formal y de economía circular de proveedores de bienes y servicios (tecnologías limpias, equipos, maquinarias, entre otros) para la cadena valor de la pequeña minería y minería artesanal.	S13. Orientación y asesoría continua para el acceso a bienes y servicios (equipos, maquinarias e insumos) para los pequeños mineros y mineros artesanales formales e informales. S14. Acceso oportuno a laboratorios (análisis mineralógicos, químicos y metalúrgicos) para los pequeños mineros y mineros artesanales formales e informales.
	LN.12. Proponer un marco normativo que permita generar las condiciones necesarias para facilitar el acceso de la pequeña minería y minería artesanal al título minero y al terreno superficial sobre las áreas de sus actividades; y, mejorar la gestión territorial en las áreas donde se practica la pequeña minería y minería artesanal.	S15. Fortalecimiento continuo de capacidades a los funcionarios y servidores públicos de los gobiernos regionales para la Zonificación Ecológica y Económica y/o Plan de Ordenamiento Territorial.
O.P.4. Mejorar la articulación	LN.13. Fortalecer el rol del Estado de intermediación entre la pequeña minería y minería artesanal y los titulares de las concesiones mineras y terrenos superficiales para la suscripción de acuerdos.	S16. Desarrollo oportuno de Protocolos para la intermediación entre los pequeños mineros y mineros artesanales con los titulares de las concesiones mineras y terrenos superficiales.
	LN.14. Desarrollar procesos de revisión y mejora continua del marco	Sin servicio



OBJETIVO PRIORITARIO	LINEAMIENTO	SERVICIOS
interinstitucional y las capacidades de las entidades vinculadas a la pequeña minería y minería artesanal.	normativo sobre los pequeños mineros y mineros artesanales.	
	LN.15. Desarrollar instrumentos de gestión y mecanismos para la articulación y coordinación intergubernamental e intersectorial entre las instituciones públicas.	S17. Revisión aleatoria continua de los instrumentos de gestión ambiental (IGA) aprobados por los gobiernos regionales de los pequeños mineros y mineros artesanales para la mejora técnica y normativa de dichos instrumentos.
	LN.16. Mejorar las competencias y capacidades de los funcionarios y servidores públicos de los Gobiernos Regionales para la formalización, promoción y fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal.	S18. Fortalecimiento continuo y oportuno de las competencias y capacidades de los funcionarios y servidores públicos de las DREM/GREM en los procesos de formalización, promoción y fiscalización de las actividades mineras de pequeña minería y minería artesanal.
	LN.17. Mejorar la gestión y la interoperabilidad de la información entre las entidades públicas sobre los pequeños mineros y mineros artesanales para mejorar la toma de decisiones públicas.	S19. Fortalecimiento Continuo del Sistema de Ventanilla Única para mejorar la gestión y la interoperabilidad de la información de las actividades mineras de pequeña minería y minería artesanal.

XI. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES SOBRE LA PROPUESTA NORMATIVA

El proceso de socialización de la norma inició el 17 de julio de 2024 con la publicación de una nota de prensa en la que se presentó el proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal en su primera etapa de elaboración:

- "MINEM presenta proyecto de Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal".

<https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/990019-minem-presenta-proyecto-de-ley-de-la-pequena-mineria-y-mineria-artesanal>

Luego de ello, a partir del 30 de julio de 2024 se llevó a cabo una serie de reuniones con diferentes grupos de interés.

En ellas se presentó la propuesta normativa y se recogió los aportes de los participantes. A continuación, se presenta el detalle de dichas reuniones:

TABLA N° 13
Reuniones de socialización

N°	GRUPO	FECHA	N° DE ASISTENTES
1	Entidades de la Administración Pública	30 y 31 /07	33
2	Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas	01/08	46
3	Organizaciones mineras	08/08	44
4	Empresa, academia y otros	12/08	37
5	Coordinadora Minera de Madre de Dios	14/08	01
6	Federación Minera de Madre de Dios - FEDEMÍN	19/08	05
7	Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en materia Ambiental - FEEMA	26/08	01
8	Organizaciones mineras	27/08	53
9	Asociación Nacional de Plantas de Beneficio - ANPLABEN	29/08	07



10	Ministerio del Ambiente	03/09	03
TOTAL			230

Fuente: Ministerio de Energía y Minas – Dirección General de Formalización Minera

Como puede observarse, entre julio y setiembre de 2024, se desarrollaron diez (10)²⁹ reuniones y talleres de socialización con diversos grupos de interés relacionados con la pequeña minería y minería artesanal, siendo doscientos treinta (230) el número total de asistentes a estas reuniones.

Algunas de dichas reuniones y el desarrollo del proceso de socialización fueron objeto de notas de prensa emitidas por el Ministerio de Energía y Minas, entre las que se puede mencionar a las siguientes:

- “MINEM inició socialización del proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal”.

<https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/997716-minem-inicio-socializacion-del-proyecto-de-ley-de-la-pequena-mineria-y-de-la-mineria-artesanal>

- “MINEM culmina reuniones con gremios mineros para socializar el proyecto de Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”.

<https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/1011332-minem-culmina-reuniones-con-gremios-mineros-para-socializar-el-proyecto-de-ley-de-la-pequena-mineria-y-mineria-artesanal>

- “El MINEM concluye la socialización del proyecto de Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”.

<https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/1015340-el-minem-concluye-la-socializacion-del-proyecto-de-ley-de-la-pequena-mineria-y-mineria-artesanal>

Ahora bien, por la relevancia de la materia regulada y el contexto en el que se encuentra la actividad de la pequeña minería y minería artesanal en el país, con un proceso de formalización minera integral excepcional y temporal cerca de culminar, en el marco del proceso de socialización se ha recibido comentarios y aportes de la mayoría de actores con los que se llevó a cabo el proceso de socialización y otros que remitieron las matrices de comentarios habilitadas por el Ministerio de Energía y Minas.

En efecto, conforme se recoge en las notas de prensa tituladas “MINEM presenta proyecto de Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal” y “MINEM inició socialización del proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal”, el Ministerio de Energía y Minas puso a disposición de la ciudadanía el Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal junto con una matriz para recibir comentarios de todas las personas naturales, jurídicas y entidades públicas que tuvieran a bien formular aportes a la norma.



29

Se cuenta con los registros de asistencia de cada reunión en la que se identifica a la entidad u organización participante, así como a los representantes que asistieron a la reunión en la fecha convocada por el Ministerio de Energía y Minas.

El proyecto normativo y la matriz mencionada se pusieron a disposición de toda la ciudadanía y actores involucrados a través del siguiente enlace público: (mencionado en las notas de prensa indicadas en el párrafo anterior)

<https://www.gob.pe/institucion/minem/normas-legales/5800520-dgfm-001-2024-minem>

Asimismo, se habilitó un correo electrónico dedicado y exclusivo para recibir aportes al proyecto normativo a través de las matrices puestas a disposición u otros mecanismos que pueda adoptar quien comente, aporte u observe. La dirección electrónica mencionada es proyectomape@minem.gob.pe.

En paralelo a dichas actividades de socialización, se emitió oficios requiriendo formalmente a diversos actores del quehacer de la pequeña minería y minería artesanal que remitan comentarios y aportes al proyecto, a fin de complementarlo y fortalecer su contenido.

El detalle de dichos documentos se presenta en los siguientes cuadros:

TABLA N° 14
Solicitudes de opinión sobre el Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal a entidades de la Administración Pública

N°	DOCUMENTO	FECHA	ENTIDADES PÚBLICAS
1	Oficio Múltiple N° 002-2024-MINEM/VMM	02/08/2024	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio del Ambiente – MINAM - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE - Ministerio de Economía y Finanzas – MEF - Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico – INGEMMET - Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA - Autoridad Nacional del Agua – ANA - Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN - Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI
2	Oficio Múltiple N° 0023-2024-MINEM/DGFM	02/08/2024	<ul style="list-style-type: none"> - Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas de las 25 regiones del país.
3	Oficio N° 2808-2024-MINEM/DGFM	29/08/2024	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio Público – Fiscalía de la Nación (Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental).
4	Oficio N° 2864-2024-MINEM/DGFM	05/09/2024	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio del Ambiente – MINAM

TABLA N° 15
Solicitudes de opinión sobre el Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal a organizaciones representativas de pequeños productores mineros y productores mineros artesanales

N°	DOCUMENTO	FECHA	ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS
1	Oficio Múltiple N° 0025-2024-MINEM/DGFM	14/08/2024	<ul style="list-style-type: none"> - Federación Nacional de Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales del Perú – FENAMARPE - Centra Nacional de Mineros del Perú – CENAMI - Sociedad Nacional de Minería en Pequeña Escala – SONAMIPE - Federación de Comunidades Indígenas Mineras de Apurímac – FEDECIM



Nº	DOCUMENTO	FECHA	ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS
			<ul style="list-style-type: none"> - Asociación Multisectorial e Interdisciplinaria – AMIP - Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú – CONFEMIN. - Red Nacional de Mujeres en Minería Artesanal y de Pequeña Escaña - Central de Cooperativas Mineras de La Rinconada y Lunar de Oro Limitada – CECOMIRL
2	Oficio Múltiple N° 0028-2024-MINEM/DGFM	20/08/2024	<ul style="list-style-type: none"> - Federación Minera de Madre de Dios – FEDEMIN - Coordinadora Minera de Madre de Dios
3	Oficio N° 2852-2024-MINEM/DGFM	04/09/2024	<ul style="list-style-type: none"> - Asociación Nacional de Plantas de Beneficio del Perú – ANPLABEN
4	Oficio Múltiple N° 0027-2024-MINEM/DGFM	14/08/2024	<ul style="list-style-type: none"> - Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía – SNMPE

TABLA N° 16
Solicitudes de opinión sobre el Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal a instituciones académicas y sociedad civil

Nº	DOCUMENTO	FECHA	INSTITUCIONES ACADÉMICAS Y SOCIEDAD CIVIL
4	Oficio Múltiple N° 0027-2024-MINEM/DGFM	14/08/2024	<ul style="list-style-type: none"> - Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible - Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad – CEMS - Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA - Colegio de Ingenieros del Perú – CIP - Instituto de Ingenieros de Minas del Perú - Asociación de Exportadores – ADEX - GM Ingenieros y Consultores S.A.C. - NOOVA S.A.C. - CIEMAN S.A.C. - GLORE Perú S.A.C. - MINALGO S.A.C. - FAMESA Explosivos S.A.C. - KAPICUA Inversiones S.R.L. - Compañía Minera Buenaventura S.A.A. - La Azulita S.A.C. - CIA Minera Lincuna S.A. - SRK Consulting (Perú) S.A. - JCG Vertelenty - Serv Gold S.A.C.

A lo anterior cabe agregar que, mediante Oficio N° 2304 -2024-MINEM/DGFM, del 17 de julio de 2024, la Dirección General de Formalización Minera solicitó al Alto Comisionado para el Combate de la Minería Ilegal la convocatoria a una sesión extraordinaria de la "Comisión Multisectorial de naturaleza permanente con el objeto de realizar el seguimiento a la formalización minera y a las acciones destinadas a la erradicación de la minería ilegal y a la recuperación del ambiente", que este preside, a fin de presentar el proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal.

En atención a dicha solicitud, el Alto Comisionado para el Combate de la Minería Ilegal emitió el Oficio Múltiple N° D00013-2024-PCM-MINERIA DS 143-2023-PCM, del 23 de julio de 2024, con el que requiere a las entidades e instituciones integrantes de la comisión multisectorial arriba mencionada la remisión de sus



opiniones y/o aportes sobre el proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal hasta el 2 de agosto de 2024³⁰.

En atención a dicho proceso, se puede resaltar la recepción de aportes, en la siguiente enumeración no taxativa:

- El 30 de julio de 2024, mediante Expediente N° 3800783, la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Ucayali remite el Oficio N° 1043-2024-GRU-GRDE-DREM, al que adjunta el Informe N° 0117-2024-GRU-GRDE-DREM-AM-CHPV que contiene sus aportes y comentarios al Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal.
- Mediante correo electrónico del 2 de agosto de 2024, el Ministerio de Relaciones Exteriores remite su opinión sobre el Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal, en respuesta al Oficio Múltiple N° D000013-2024-PCM-MINERIA DS 143-2023-PCM, señalando que no contiene disposiciones relacionadas con las competencias de dicho sector ni que aludan a la mencionada cartera ministerial.
- El 2 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3806614, el Gobierno Regional del Callao remite el Oficio N° 000250-2024-GRC/OCTEM, al cual adjunta el Informe Técnico N° 035-2024-RAEC, con el que alcanza propuestas y comentarios al Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal.
- Mediante correo electrónico del 2 de agosto de 2024, la Autoridad Nacional del Agua – ANA, remite sus aportes y comentarios al Proyecto de Ley.
- Mediante correo electrónico del 3 de agosto de 2024, la SUNARP remite un documento conteniendo sus opiniones y aportes al Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal, en respuesta al Oficio Múltiple N° D000013-2024-PCM-MINERIA DS 143-2023-PCM.

³⁰ Cabe señalar que, conforme con el artículo 2 del Decreto Supremo N° 143-2023-PCM, Decreto Supremo que crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente con el objeto de realizar el seguimiento a la formalización minera y a las acciones destinadas a la erradicación de la minería ilegal y a la recuperación del ambiente; y, aprueba la fusión de las Comisiones Multisectoriales creadas por Decreto Supremo N° 075-2012-PCM y Decreto Supremo N° 005-2023-PCM, los integrantes de la mencionada comisión son los siguientes:

- El/La Presidente/a del Consejo de Ministros, a través del Alto Comisionado para el combate a la minería ilegal, quien la preside.
- El/La Ministro/a de Defensa.
- El/La Ministro/a de Economía y Finanzas.
- El/La Ministro/a del Interior.
- El/La Ministro/a de Desarrollo Agrario y Riego.
- El/La Ministro/a de Trabajo y Promoción del Empleo.
- El/La Ministro/a de Energía y Minas.
- El/La Ministro/a del Ambiente.
- El/La Ministro/a de Relaciones Exteriores.
- El/La Superintendente de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT.
- El/La Superintendente de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - SUNARP.
- El/La Presidente/a de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
- El/La Fiscal de la Nación.
- El/La Presidente/a del Poder Judicial.



- Mediante correo electrónico del 12 de agosto de 2024, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR, remite el Oficio N° D000548-2024-MIDAGRI-SERFOR, al que adjunta una matriz con comentarios y aportes al Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal.
- Lo señalado fue luego reiterado mediante Expediente N° 3820526, con el que el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI remite el Oficio N° 3131-2024-MIDAGRI-SG, al cual adjunta el Memorandum N° 829-2024-MIDAGRI-DVPSDA del Viceministerio de Políticas y Seguimiento del Desarrollo Agrario, mediante el cual alcanza el Oficio N° D000548-2024-MIDAGRI-SERFOR-DE y el Informe N° 0000320-2024-MIDAGRI-SERFOR-DGPCFFS del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR, que contiene la matriz de comentarios y/o aportes a la propuesta normativa por parte del SERFOR.
- El 7 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3810093, la Gerencia Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de La Libertad remite el Oficio N° 002560-2024-GRLL-GGR-GREMH, al que adjunta el Informe N° 000018-2024-GGR-GREMH con sus propuestas y comentarios al Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal.
- El 12 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3814345, el Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible remite una Carta S/N, a la cual adjunta el documento denominado "Diez propuestas para una pequeña minería y una minería artesanal responsables", para su consideración como aporte a la redacción del proyecto de ley.
- El 14 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3815705, la Coordinadora Minera de Madre de Dios remite una Carta S/N con la que formula una propuesta de regulación de la pequeña minería y minería artesanal.
- El 20 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3819673, la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Ica alcanza el Oficio N° 2405-2024-GOREICA/GRDE-DREM al que adjunta una matriz con comentarios y aportes al Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal.
- El 22 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3820850, el Gobierno Regional de Huánuco remite el Oficio N° 1380-2024-GRH/GRDE/DREM/DR, con el que alcanza sus aportes al proyecto de ley en la correspondiente matriz de comentarios.
- Dicha información fue complementada en la misma fecha mediante el Expediente N° 3820705, con el que se remite el Oficio N° 1377-2024-GRH/GRDE/DREM/DR, al que se adjunta una matriz que sistematiza los aportes y comentarios formulados al proyecto de ley.
- El 22 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3820815, la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de San Martín remite el Oficio N° 1267-2024-GRSM/DREM, al que adjunta el Informe técnico legal N° 134-2024-GRSM/DREM/DPFME, que contiene sus comentarios y aportes al proyecto de ley.



- El 22 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3820916, la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Tumbes remite el Oficio N° 490-2024/GOBIERNO REGIONAL TUMBES-DREMT-DR, al cual adjunta la correspondiente matriz de comentarios con sus aportes al proyecto de ley.
- El 23 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3821367, la Gerencia Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Arequipa remite el Oficio N° 1184 - 2024 – GRA/GREM, con sus aportes y comentarios al proyecto de ley, adjuntando la correspondiente matriz de comentarios.
- El 23 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3821613, la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Lima remite el Oficio N° 1307-2024-GRL-GRDE-DREM, adjuntando una matriz con comentarios al proyecto de ley.
- El 23 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3821679, la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Piura remite el Oficio N° 869-2024/GRP-420030-DR, al que adjunta una matriz de comentarios y aportes al proyecto de ley.
- El 23 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3821610, la Red de Mujeres MAPE de Madre de Dios remite la Carta N° 005-RMMR MDD-P/GZV, con la que formula una serie de comentarios y aportes al proyecto de ley y adjunta la matriz de comentarios correspondiente.
- El 26 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3822240, la Gerencia Ejecutiva de Energía y Minas del Gobierno Regional de Lambayeque remite el Oficio N° 001948-2024-GR.LAMB/GEEM [515463874 - 7], al cual adjunta el Informe N° 109-2024-GR.LAMB/GEEM-INA, conteniendo sus aportes y comentarios al proyecto de ley
- El 26 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3822683, la Defensoría del Pueblo remite el Oficio N° 0028-2024-DP/AMACCP, al cual adjunta el Informe Jurídico Defensorial N° 0003-2024-DP/AMACCP, con sus aportes y comentarios al proyecto de ley.
- El 27 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3822985, la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Huancavelica remite Oficio N° 312-2024/GOB.REG.HVCA/GRDE-DREM y el Informe N° 118-2024/GOB.REG.HVCA/GRDE-DREM/OTFM-EJRG, con sus comentarios y aportes al proyecto de ley, sistematizados en la correspondiente matriz de comentarios.
- El 28 de agosto de 2024, mediante Expediente N° 3823849, la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Amazonas remite el Oficio N° 000521-2024-G.R.AMAZONAS/GREDE-DREM, al que adjunta la una matriz con comentarios y aportes al proyecto de ley.
- Mediante correo electrónico del 28 de agosto de 2024, la Central de Cooperativas Mineras de La Rinconada y Lunar de Oro Limitada – CECOMIRL remite su matriz de comentarios y aportes al proyecto de ley.



- Mediante correo electrónico del 29 de agosto de 2024, la Intendencia Nacional de Estrategias y Riesgos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT remite una matriz de comentarios y observaciones sobre el proyecto de ley.
- El 6 de setiembre de 2024, mediante Expedientes N° 3829494 y 3829502, la Federación Minera de Madre de Dios – FEDEMIN presentó los Oficios N° 20-2024-FEDEMIN-MDD y 21-2024-FEDEMIN-MDD, con los que solicita incluir en el proyecto normativo un capítulo sobre minería aluvial en Madre de Dios.
- El 10 de setiembre de 2024, mediante Expediente N° 3830399, el Ministerio Público – Fiscalía de la Nación remite el Oficio N° 003937-2024-MP-FN-SEGFIN, al que adjunta el Informe N° 033-2024-MP-FN-CN-FEMA, que contiene los aportes, comentarios y observaciones al proyecto de ley formulados por la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental.
- El 13 de setiembre de 2024, mediante Expediente N° 3833225, la Dirección Regional de Energía y Minas de Moquegua remite el Oficio N° 0453-2024-GRM/DREM.MOQ, con el que formula observaciones y comentarios al proyecto de ley.
- El 17 de setiembre de 2024, mediante Expediente N° 3834596, la Federación Nacional de Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales Del Perú – FENAMARPE remite el Oficio N° 048-2024-FENAMARPE/NASCA, con sus aportes y comentarios al proyecto de ley.
- El 18 de setiembre de 2024. Mediante Expediente N° 3835554, la Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal del Perú – CONFEMÍN Perú, remite la Carta N° 152-2024-CONFEMIN-PERU-P/MFB, con la que adjunta una propuesta de ley sobre la pequeña minería y minería artesanal.
- El 19 de setiembre de 2024, mediante Expediente N° 3836182, la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosiones de Uso Civil – SUCAMEC, remite el Oficio N° 00190-2024-SUCAMEC-SN, con el que remite el Informe N° 00046-2024-SUCAMEC-DEPP-SDREPP, el Informe N° 00096-2024-SUCAMEC-DEPP-SDREPP, el Informe N° 00055-2024-SUCAMEC-DEPP-SDAEPP, el Informe N° 00540-2024-SUCAMEC-DEPP-SDAEPP, el Informe Técnico N° 00164-2024-SUCAMEC-DEPP y el Informe Legal N° 00063-2024-SUCAMEC-OAJ, con los que remite sus comentarios y opinión viable al proyecto de ley.
- El 20 de setiembre de 2024, mediante Expediente N° 3836815, el Alto Comisionado para la Lucha contra la Minería Ilegal remite el Oficio N° D000037-2024-PCM-MINERIA DS 143-2023-PCM, al cual adjunta la Carta N° 005-2024/ANPEMIPE/AMMC/L, presentada por la Asociación Nacional de Pequeños Empresarios Mineros (ANPEMIPE) con sus aportes al proyecto de ley.
- El 7 de octubre de 2024, mediante Expediente N° 3844991, se recibió una matriz de comentarios al proyecto de ley suscrita por la Central de Cooperativas Mineras de San Antonio de Poto de Ananea Limitada –



CECOMSAP y por Central de Cooperativas Minero Metalúrgicas de Puno Limitada – CECOMIP Ltda.

- El 15 de octubre de 2024, mediante Expediente N° 3848746, el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico – INGEMMET remite el Oficio N° 0983-2024-INGEMMET/PE, con el que emite opinión técnica sobre el proyecto de ley.

A partir de la socialización del presente proyecto de ley, se recibieron los comentarios de las entidades públicas y privadas, academia, sociedad civil, gremios de pequeños productores mineros y mineros artesanales, así como población en general. A partir de estos aportes y a través de los comentarios recibidos en las reuniones y talleres de socialización, así como a través del correo proyectomape@minem.gob.pe y en las reuniones con diversos actores involucrados con las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal, se introdujo una serie de modificaciones al proyecto inicial:

- Por un lado, se excluyó el Capítulo II del Título II relacionado con beneficios tributarios otorgados a pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, a fin de reemplazarlo por una disposición que propicie mayor discusión, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Congreso de la República, a partir del proyecto de ley que la norma plantea se presente a dicho poder del Estado.
- Asimismo, se eliminó la figura del Plan Ambiental Detallado, cuya implementación y mayor regulación corresponde al ámbito reglamentario.
- Por otro lado, se eliminó la disposición que eliminaba la necesidad de solicitar opinión técnica vinculante al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR o al INGEMMET una vez que se cuente con información catastral completa de concesiones forestales.
- Asimismo, se precisó el apartado relativo a la aprobación de instrumentos de gestión ambiental para la pequeña minería y minería artesanal, estableciéndose, en la presente norma, que ello deberá sujetarse a las disposiciones del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 18 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería referido a actividades de beneficio en minería artesanal.
- Se precisó también la disposición relativa al censo minero a fin de propiciar la coordinación y colaboración interinstitucional entre el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI y el Ministerio de Energía y Minas.
- Se eliminó, además, el segundo párrafo de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Proyecto que planteaba la exclusión del Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal de quienes no remitan la información requerida. Ello, en tanto que dicho apartado podría llevar a confusión entendiéndose equivocadamente que el mencionado sistema tenía por vocación funcionar como un registro similar al REINFO, lo que no se condice con su finalidad real.

XII. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

La presente norma busca regular y contribuir a fomentar la formalidad en las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.

De acuerdo con datos actualizados, el sector de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal contribuye aproximadamente con el 1.5% al Producto Bruto Interno (PBI) anual y se estima que genera más de 7,000 millones de soles al año en valor de producción aurífera y otros minerales en el territorio peruano.

Esta actividad tiene una participación significativa en la economía nacional, con impacto directo en la recaudación fiscal a través del impuesto a la renta y otros tributos.

Además, la pequeña minería y minería artesanal emplean de manera directa a más de 225,000 personas, generando ingresos para más de un millón de peruanos de manera indirecta, gracias al uso intensivo de mano de obra local y la demanda de bienes y servicios asociados a esta actividad.

Este sector es clave en zonas rurales y amazónicas, donde su formalización y regulación permitirán no solo una mejora económica sostenida, sino también el desarrollo de prácticas más sostenibles desde un punto de vista ambiental y social (AméricaEconomía) (PERUDAR).

Adicionalmente, la implementación de tecnologías más limpias y el cumplimiento de las normas ambientales permitirán reducir los impactos negativos, en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible del país.

Se espera que mayores índices de formalidad en la pequeña minería y minería artesanal generen ingresos por un valor de 25 mil millones de soles hasta el año 2030, lo que consolidará el rol de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal como una herramienta crucial para la inclusión social y la lucha contra la pobreza.

En cuanto al financiamiento, los costos de implementación de esta Ley no requerirán nuevos fondos del Tesoro Público, ya que se utilizará los recursos asignados a cada entidad pública involucrada, respetando los límites presupuestales existentes.

Se prevé, sin embargo, que en el largo plazo la formalización del sector conllevará a un aumento en la asignación presupuestal destinada a mejorar la infraestructura y los servicios de apoyo a los mineros artesanales y pequeños mineros.

En relación al análisis costo-beneficio de la Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal busca cuantificar las pérdidas y los beneficios económicos de implementar, o no, una Ley que tenga como objetivo:

- Promover e incentivar el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal de manera social, económica y ambientalmente sostenible y con estándares de seguridad y salud ocupacional minera.
- Coadyuvar a la consolidación y simplificación de los procedimientos administrativos existentes, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicaciones, para la obtención de autorizaciones o permisos que habiliten el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal.



- Promover la asociatividad en las actividades de pequeña minería y minería artesanal, calificadas conforme con el artículo 91 del TUO de la LGM.

En ese sentido, se presentan los dos escenarios identificados para la presente Ley^[1]:

Escenarios identificados de esta Ley

Escenarios	Descripción
Escenario 1	Sin una Ley de la Pequeña Minería y Minería actualizada (<i>situación actual</i>)
Escenario 2	Con una Ley de la Pequeña Minería y Minería actualizada (<i>implementando las alternativas de solución propuestas</i>)

Es importante precisar que se ha optado por esta metodología (realizar el ACB de con proyecto – sin proyecto) El análisis de costo beneficio de los escenarios “con Ley actualizada” y “sin Ley actualizada, según se ha desarrollado en el apartado del problema público antes descrito.

[1] Para el análisis Costo Beneficio se empleó la Guía general para la identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública, a nivel de perfil elaborado por el MEF (2015).

XIII. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La implementación de la presente ley se financia en el marco de las leyes anuales de presupuesto, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

La presente norma establece un marco normativo que busca propiciar la promoción de la pequeña minería y minería artesanal, estableciendo derechos, obligaciones y procedimientos para el desarrollo integral de dichas actividades, ejercidas por personas naturales y jurídicas dentro del territorio nacional, promoviendo la actividad minera de forma sostenible a través de una gestión descentralizada, intersectorial, transparente y eficiente.

El artículo 66 de la Constitución Política del Perú establece que los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la Nación, siendo el Estado Peruano soberano en su aprovechamiento y dispone que por ley orgánica se fija las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares; la concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma.

En efecto, la Ley N° 26821, Ley Orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales dispone lo siguiente:

- Los recursos naturales renovables o no renovables, mantenidos en su fuente son Patrimonio de la Nación, los frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre estos. (Artículo 4)
- El Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales. Su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos (Artículo 6).



- Los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural. En cualquiera de los casos, el Estado conserva el dominio sobre estos, así como sobre los frutos y productos en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares. (Artículo 19).
- Las licencias, autorizaciones, permisos, contratos de acceso, contratos de explotación y otras modalidades de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales, contenidas en las leyes especiales tiene los mismos alcances que las concesiones contempladas en la presente ley, en lo que les sea aplicable. (Artículo 24).
- Pueden concederse diversos títulos de aprovechamiento sostenible sobre un mismo recurso natural. En estos casos, la ley deberá establecer la prelación de derechos y demás normas necesarias para el ejercicio efectivo de tales derechos. (Artículo 25).

Dentro de dicho marco, la norma se encuentra acorde con los artículos 44 y 67 de la Constitución Política del Perú, que disponen que es deber del Estado promover el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, así como promover el uso sostenible de los recursos naturales.

A mayor detalle, la norma es acorde con el ordenamiento jurídico, toda vez que es compatible con:

- El numeral III del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM bajo el cual el Estado debe proteger y promover la pequeña minería y minería artesanal.
- El artículo 48 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, el cual, establece que todo titular de actividad minera está obligado a ejecutar las labores propias de la misma de acuerdo con sistemas, métodos y técnicas que tiendan al mejor desarrollo de la actividad con sujeción a las normas de seguridad e higiene y saneamiento ambiental aplicable a la industria minera.
- El Artículo 4 de la Ley N° 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, establece que los recursos naturales renovables y no renovables, mantenidos en su fuente son Patrimonio de la Nación, los frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre estos.
- El párrafo 9.1 del artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1100, Decreto Legislativo que regula la Interdicción de la Minería Ilegal en toda la República y establece medidas complementarias, señala que el Estado promueve la adopción de métodos de extracción en la pequeña minería y minería artesanal que protejan la salud humana y eviten la contaminación ambiental y además promueve la utilización de métodos gravimétricos u otros que no utilicen mercurio ni sustancias tóxicas.
- La Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 31388, Ley que amplía el plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral, dispone que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Energía y Minas,



presenta al Congreso de la República la propuesta normativa Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal.

Finalmente, como parte de sus disposiciones, deroga en parte la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.

Asimismo, modifica el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM y deroga la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1351, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal a fin de fortalecer la seguridad ciudadana, así como la Sexta Disposición Complementaria Final y la Séptima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

XIV. SUSTENTO DE LA NORMA QUE NO PASA POR ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE

El numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio ex ante , aprobado por Decreto Supremo N° 063-2021-PCM (en adelante, Reglamento del AIR Ex Ante), establece que “[l]a entidad pública del Poder Ejecutivo tiene la obligación de realizar el AIR ex ante previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social”.

Por su parte, el numeral 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR ex ante establece una serie de excepciones sobre proyectos normativos que no se encuentran dentro del ámbito de aplicación del AIR ex ante.

A partir de ello, corresponde tener en cuenta que la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (en adelante, CMCR) determinó, a través del acuerdo adoptado mediante Acta de Sesión Virtual N° 229, que para los casos de proyectos normativos que califican dentro del supuesto contenido en el numeral 18 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR ex ante, sí se requiere contar con pronunciamiento de la CMCR declarando la improcedencia del AIR ex ante, previa evaluación y de manera fundamentada, para continuar con su trámite de aprobación.

Teniendo ello en cuenta, con fecha 30 de octubre de 2024, el Oficial de Mejora de Calidad Regulatoria del Ministerio de Energía y Minas presentó la solicitud ante la Secretaría Técnica de la CMCR para la excepción del AIR ex ante del proyecto de ley, por aplicación del supuesto de excepción contenido en el numeral 18 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR ex ante. Dicha solicitud se sustentó en el hecho de que la presente propuesta no se encuentra dentro de lo que describe el numeral 10.1 del artículo 10 del Reglamento del AIR ex ante debido que no incorpora o modifica reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas,



ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos, sino que, se trata de un proyecto de ley que:

- Se encarga de organizar las actividades del Estado en su rol de protector y promotor de la pequeña minería y minería artesanal, señalados en el artículo III del Título Preliminar del TUO de la Ley General de Minería.
- Desarrolla las funciones del Estado acerca de la organización de las zonas de explotación minera, toda vez que los recursos minerales pertenecen al Estado (artículo II del Título Preliminar de la norma antes citada). Esta organización consiste en las zonas especiales para la pequeña minería y minería artesanal y las áreas de explotación para la minería artesanal.
- Desarrolla las aplicaciones, para la pequeña minería y minería artesanal, de las disposiciones ya previstas para los contratos de explotación minera y su respectivo registro, según las obligaciones ya establecidas en el TUO de la Ley General de Minería.
- Consolida las obligaciones legales ya existentes para todas aquellas personas que desarrollan actividades de minería. Estas consisten en obligaciones e en materia de seguridad y salud ocupacional minera (ya previstas en el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 024-2016-EM); y, en materia ambiental (previstas en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y su normativa conexas y de desarrollo).
- Remite al Reglamento de Procedimientos Mineros las exigencias aplicables para iniciar o reiniciar actividades mineras de exploración, explotación, labor general, beneficio o transporte minero³¹. Lo mismo ocurre con la obtención de la certificación ambiental respectiva, la cual se tramita según lo dispuesto en la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su reglamento.

A partir de ello, se tiene que, a través de correo electrónico del 31 de octubre de 2024, la Secretaría Técnica de la CMCR comunicó que la propuesta normativa se encuentra, en efecto, exceptuada del AIR ex ante por aplicación del numeral 18 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR ex ante. En ese sentido, determinó que no se requiere realizar el AIR ex ante para continuar con su tramitación. De otro lado, también se determinó que, en la medida que el proyecto de la norma no desarrolla procedimientos administrativos bajo el alcance del Análisis de Calidad Regulatoria ex ante (ACR ex ante), no se requería realizar el análisis en cuestión.



³¹ Es importante mencionar que estas exigencias fueron incorporadas al ordenamiento jurídico a través del Decreto Supremo N° 020-2012-EM y sus modificatorias.