



Una mirada a la propuesta de nueva Ley de Minería Artesanal y Pequeña Escala (MAPE)

Documento elaborado por César Ipenza para Videnza Instituto

VIDENZA

Índice

1. Introducción	3
2. Cinco principales limitaciones del predictamen (texto sustitutorio) y principales consecuencias negativas que podrían generar	5
3. Identificación y propuesta de tres aspectos normativos ausentes del predictamen que es clave incorporar	13
4. Conclusiones	17

Introducción

01

1. Introducción

El proceso de la “construcción” de una nueva Ley de la Minería Artesanal y Pequeña Escala, en adelante Ley MAPE, fue una iniciativa derivada de la Ley N° 31388 , Ley que Prorroga la Vigencia del Proceso de Formalización Minera Integral, del 30 de diciembre del 2021, para lo cual se encomendó al Poder Ejecutivo su presentación en el plazo de 180 días hábiles.

Pese a los plazos vencidos, el Poder Ejecutivo presentó tardíamente la iniciativa legislativa¹ el 21 de noviembre. Esta presentación tardía le valió el cargo al entonces ministro de Energía y Minas, Rómulo Mucho, a quien el Congreso terminó censurando².

Pese a esta situación, desde el 22 de noviembre del 2022 el Congreso de la República tenía en sus manos una preputa que discutir: el Proyecto de Ley N° 3621 /2022/CR presentado por el congresista Jorge Flores Ancachi³.

Posterior a la presentación de la propuesta del Ejecutivo, que se suma a otros proyectos de ley que terminan en un proceso de discusión, entre el presidente de la Comisión de Energía y Minas, congresista Paul Gutiérrez, y organizaciones de mineros informales, dicha propuesta fue duramente cuestionada. Finalmente, de acuerdo a la votación en la Comisión de Energía y Minas, con 13 votos a favor, 4 en contra y cero abstenciones, se acordó pasar nuevamente a un cuarto intermedio la discusión para la próxima legislatura⁴.

Frente a ello, desde Videnza Instituto se presentan propuestas para dar respuestas a lo complejo y adverso de esta actividad. Solo con una discusión seria, bajo elementos técnicos, podremos construir una mejor Ley MAPE que beneficie a la sociedad en su conjunto.



¹ <https://www.infobae.com/peru/2024/11/21/ejecutivo-presenta-ley-mape-al-congreso-gobiernos-regionales-seguiran-a-cargo-de-la-inscripcion-de-mineros-artesanales/>

² <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congreso-censura-al-ministro-de-energia-y-minas-por-negligencia-en-la-gestion-de-la-mineria-artesanal/>

³ https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjA2MTc=/pdf/PL_3621

⁴ <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/ley-mape-se-debatiria-en-la-proxima-legislatura/>

Cinco principales limitaciones del predictamen (texto sustitutorio) y las principales consecuencias negativas que podrían generar

02

02. Cinco principales limitaciones del predictamen (texto sustitutorio) y las principales consecuencias negativas que podrían generar

2.1. El predictamen no es propiamente una Ley de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE), sino que es una Ley de Formalización Minera que deja de lado la vía ordinaria que existe y que debiera ser priorizada

El mandato sobre la necesidad de contar con una Ley MAPE deriva concretamente de la Ley N° 31388, Ley que Prorroga la Vigencia del Proceso de Formalización Minera Integral, del 30 de diciembre del 2021, en cuya disposición complementaria final señala:

Segunda. Presentación de propuesta normativa sobre pequeña minería y minería artesanal

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Energía y Minas, en un plazo de ciento ochenta (180) días hábiles, contado a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley, presenta al Congreso de la República la propuesta normativa Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal⁵.

Entonces, debemos señalar que cuando hablamos de una propuesta de Ley de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE), hablamos de dos categorías: pequeña y artesanal. Y, además, de dos vías para lograr operar y que cumplan las exigencias legales: la vía ordinaria y la vía extraordinaria (formalización minera).

Lamentablemente, el predictamen solo se ha centrado en la vía de la formalización, y no ha ahondado en ningún momento la otra vía, la ordinaria, que debería ser lo regular y permanente, mientras que la formalización, lo extraordinario.

Sobre lo que entendemos de la MAPE

<p>Minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)</p>	<p>Dos categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pequeña minería ▪ Minería artesanal
<p>MAPE involucra dos vías para su implementación/puesta en operación</p>	<p>Ordinaria: es la regla general y permanente donde primero cumples la norma y luego puedes operar.</p> <p>Extraordinaria (formalización minera): se da para aquellos mineros que venían operando antes del año 2012, y debe tener fecha de caducidad con plazos o cronograma de avance y depuración del sistema. Quienes quedan fuera pueden ir por la vía ordinaria.</p>
<p>La autorización para puesta en operación legal de la MAPE debería tener competencias claras y diferenciadas</p>	<p>El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Energía y Minas, debería ser el responsable de la vía extraordinaria-formalización, pues tiene fecha de caducidad y es un proceso temporal.</p> <p>Los Gobiernos regionales, a través de sus autoridades regionales o Dirección Regional de Energía y Minas, deberían llevar el proceso ordinario, de manera permanente bajo el proceso de descentralización. Este mismo proceso permanecerá en el tiempo.</p>

Elaboración y fuente propia

⁵ <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2027129-1> (acceso 24 de junio de 2025)

⁶ Subrayado nuestro.

Entonces, para hablar de una verdadera Ley MAPE se deben abordar de manera general las dos vías, entendiendo que una es temporal y la otra es permanente; la formalización minera es una de las vías, pero no la única. Consideremos, además, que en los últimos años se ha incrementado las operaciones de minería informal e ilegal⁷, y estos mineros deberían ir por la vía ordinaria y no seguir “cargando” el sistema de formalización, que hace que sea inviable. Es decir, se debería apostar por: primero cumple las exigencias y luego operas en la vía ordinaria. El predictamen no cuenta con un abordaje integral y general desde su concepción, lo que llevaría a solo priorizar la lógica “primero trabaja impacta, destruye, invade y luego te formalizamos”.



2.2. Sobre el Registro Nacional de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (RENAPMA) y sus implicancias y vinculación al actual Registro Integral de Formalización Minera (REINFO)

Es pertinente señalar que para el abordaje de este tema el Artículo 8.2 del predictamen señala:

El SIPMMA⁸ articula e interopera con los sistemas informáticos automatizados de las entidades competentes, así como RENIEC⁹, SUNARP¹⁰, SUNAT¹¹, SUCAMEC¹², EFA¹³, ANA¹⁴, SERFOR¹⁵, INGEMMET¹⁶, MINAM¹⁷, MINCUL¹⁸, OSINERGMIN¹⁹, Gobiernos regionales y locales, así como cualquier otra entidad con competencia minera, ambiental, tributaria, registral, cultural o de ordenamiento territorial, la interoperabilidad permite lo siguiente:

*d) La adecuación única de los titulares del **REINFO al RENAPMA**, siempre que cumplan con los requisitos legales conforme la normativa vigente y no desarrollen actividades en zonas excluidas o incompatibles.*

Y luego el artículo 15 desarrolla el contenido del Registro Nacional de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (RENAPMA). En ese sentido, es oportuno alertar y precisar lo que se pretende incluir:

- Partiendo de lo previamente señalado, este proceso extraordinario, que incluye a este registro, contempla a

mineros **exclusivamente que venían operando antes del año 2012**, cuando se inicia el proceso de formalización con fechas y condiciones.

- El artículo 15 ahonda y señala que en el RENAPMA únicamente se permite la inscripción de **personas jurídicas** debidamente constituidas conforme a las formas societarias reconocidas por el ordenamiento jurídico nacional. La inscripción de personas naturales queda expresamente prohibida. Esto de alguna manera contradice la definición de la MAPE, que señala que es a título personal habitual y directa.

El artículo 16 aborda la inscripción, suspensión y exclusión del Registro Nacional de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (RENAPMA) y en el Sistema Interoperable (SIPMMA). Sin embargo, debería ponerse plazos al tiempo de la “suspensión” de este registro. Como hemos visto, esta suspensión puede ser eterna. A ello se une la ausencia de fiscalización y que se siga utilizando como un mecanismo de impunidad. En esta ley debe establecerse plazos que precisen, bajo condición de levantar observaciones, que de no cumplirse con un plazo determinado, se procedería a la exclusión.

⁷ <https://ipe.org.pe/crecimiento-de-la-mineria-ilegal-en-el-peru/>

⁸ SIPMMA: Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal

⁹ Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

¹⁰ Superintendencia Nacional de los Registros Públicos

¹¹ Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

¹² Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil

¹³ Entidad de Fiscalización Ambiental

¹⁴ Autoridad Nacional del Agua

¹⁵ Servicio Forestal y de Fauna Silvestre

¹⁶ Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico

¹⁷ Ministerio del Ambiente

¹⁸ Ministerio de Cultura

¹⁹ Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería

Llama la atención cuando se dice que este registro está destinado a personas jurídicas y luego se señala: “Las resoluciones de exclusión o suspensión deben individualizarse la conducta infractora a cada operador minero garantizando los derechos fundamentales, el debido procedimiento administrativo”. Es decir, si dentro de una persona jurídica hay personas naturales, ¿solo procedería contra la persona natural que cometió la infracción? Esto, en la práctica, es un mecanismo para seguir operando y facilitando la informalidad, pues en las operaciones de este tipo muchas veces es imposible individualizar la conducta infractora.

Algo pertinente a mencionar además es el 16.3:

La exclusión del RENAPMA y del SIPMMA procede mediante resolución administrativa debidamente motivada en los siguientes supuestos: (...)

f) Intervención penal con medidas de incautación, inmovilización o clausura por delitos ambientales u otros ilícitos relacionados, con mandato de sentencia judicial firme.

2.3. La servidumbre minera que, en la práctica, es una expropiación de las concesiones formales existentes

El artículo 28 del predictamen aborda la servidumbre minera de explotación. Señala que es “un mecanismo de interés público orientado a facilitar la formalización y el acceso efectivo a derechos mineros por parte del pequeño productor minero y del productor minero artesanal, y constituye una medida estructural para resolver situaciones de superposición, ausencia de contratos de explotación o bloqueo del uso productivo por inactividad prolongada e injustificada del titular de la concesión minera. Cuando no exista acuerdo entre el titular de la concesión minera y el pequeño productor minero o el productor minero artesanal, y se verifique la falta de disposición efectiva del concesionario para viabilizar el aprovechamiento de los recursos, **el Estado, en su condición de titular del dominio sobre los recursos minerales, interviene para resolver la controversia y garantizar su utilización racional y sostenible, en atención al interés público y al principio de función social de la concesión minera**”.

Además, se señala que se da con el objeto de “permitir el **desarrollo de actividades mineras en áreas indispensables para su operación dentro de una concesión minera**”. La servidumbre solo podrá constituirse sobre áreas de concesiones mineras en las que el titular no realice actividades efectivas de exploración o explotación minera debidamente autorizadas e informadas a la autoridad competente. Además de señalar en el artículo 28.4. *La oposición del titular de la concesión no impedirá la constitución de la servidumbre, salvo que acredite la ejecución efectiva y continua de actividades mineras.*

En este punto se va en contra de la ley y las medidas existentes. Incluso contra la sentencia del Tribunal Constitucional Expediente 0019-2015-PUTC del 21 de noviembre de 2019, “Caso de la minería ilegal y la minería informal sobre demanda de inconstitucionalidad contra los Decretos Legislativos 1100 y 1105²⁰ sobre minería ilegal”. Ahí precisa que cuando hay una operación de minería ilegal no se requiere ninguna sentencia firme, pues procede de manera inmediata de acuerdo al mandato de los accionantes y actores de la interdicción.

Además, es pertinente señalar que, con solo la inscripción en el RENAPMA, con RUC y constancia de inscripción vigente en el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro y Otros Minerales Metálicos y No Metálicos (REPROCOR) se le autoriza el transporte de minerales extraídos por pequeños productores mineros, mineros artesanales. No cambia ni mejora de ninguna manera la situación actual existente, y es por eso por lo que este predictamen sigue perpetuando la situación actual.

No se puede impulsar una formalización a costa de la vulneración de los derechos del otro. Todo el marco debe partir del respeto a los derechos constitucionales, tal como lo establece el artículo 66 de la Constitución que señala: “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. **La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal**”.

En esa línea, no se puede vulnerar ni la Constitución ni los derechos, más aún cuando la sola inscripción en un registro (RENAPMA) hoy en día REINFO es y sería un registro administrativo gestionado por el Ministerio de Energía y Minas que agrupa mineros informales dedicados a la pequeña minería y minería artesanal que están en proceso de formalización. No es un título ni representa un derecho sobre un bien, sino una inscripción administrativa que permite a los mineros informales formalizarse.



²⁰ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00019-2015-AI.pdf>

Frente a la imposibilidad de la suscripción de contratos de explotación que es en virtud de la buena voluntad de privados —titular de una concesión y minero invasor en proceso de formalización—, se debe tender a facilitar mecanismos de negociación entre la MAPE y los titulares de concesiones. Para ello, el INGEMMET debería identificar zonas que puedan

tener características para ser explotadas por la MAPE y que estas cumplan con requisitos mínimos.

Además, si en un plazo razonable que debe analizarse desde su inscripción en el REINFO o RENAPMA, no han podido acceder a la suscripción, debería cancelar el registro, ya que no se puede mantener en esta situación permanentemente.

2.4. La exención de la responsabilidad penal de los delitos de minería ilegal que luego se extiende a lo administrativo y civil

El Decreto Legislativo 1102 puso por primera vez la exención de responsabilidad penal para mineros insertos en la formalización, pero era para generar un incentivo puntual y por determinado plazo. Sin embargo, con el Decreto Legislativo 1336 esta medida volvió a repetirse, facilitando la impunidad. Es así que la Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1351 señala:

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.

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° 1293²¹.

Única.- Exención de responsabilidad penal: 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:

Normas sobre exención de responsabilidad penal:

Dispositivo legal	Año	Artículo	Periodo
D. L. N° 1102	2012	Primera Disposición Complementaria Final	120 días calendario
D.L. N° 1351	2017	Única Disposición Complementaria Final	120 días hábiles
	2017	Artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1293	
Ley N° 31007	2019	Artículo 3 y 4	120 días hábiles

Como se observa, el Estado, con la creación del proceso de formalización y sus modificatorias y los plazos de exenciones de responsabilidad penal, ha contribuido de manera indirecta a fomentar una suerte de impunidad contra los agentes que realizan minería ilegal, legitimando una conducta que es lesiva para nuestros ecosistemas y que contraviene el derecho constitucional y fundamental de gozar de un ambiente sano y equilibrado.

Frente a esto, el predictamen señala: en la Cuarta Disposición Complementaria Final .- “Exención de responsabilidad penal

durante la formalización minera: El Pequeño Productor Minero (PPM), el Productor Minero Artesanal (PMA) se encuentra exento de responsabilidad penal por la comisión del delito tipificado en el artículo 307-A del Código Penal”.

Es pertinente en esa línea señalar que se debe implementar el mandato del Tribunal Constitucional en el caso de la prórroga de vigencia del proceso de formalización minera integral, Expediente 00017-2023-PI/TC de fecha 8 de abril de 2025. Ahí resolvió: “DISPONER que los poderes del Estado se abstengan de contemplar un marco jurídico-normativo

21 <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1471551-3> (acceso 30 de junio de 2025)

de exención de responsabilidades penales (referida a los delitos ambientales), civiles y administrativas en el proceso de formalización minera, la prórroga del régimen transitorio, y en cualquier política pública que regule dicha actividad de manera permanente, conforme a los fundamentos de esta sentencia”²².

Por ende, se debe eliminar la exención de responsabilidad penal, civil administrativa en virtud del mandato del Tribunal Constitucional, y por todas las impuncias e impunidad que genera esta figura jurídica.

Sobre minería aluvial: uso de dragas

El predictamen desarrolla todo un título VIII sobre Régimen Especial de Adecuación y Promoción de la Minería Aluvial y dice que “este régimen se aplica a la minería aluvial realizada por pequeños productores mineros (PPM), productores mineros artesanales (PMA) que extraen minerales metálicos en yacimientos tipo placer ubicados en cauces, terrazas o abanicos aluviales, mediante métodos hidráulicos, gravimétricos o mecánicos, o concentración sin uso de planta de beneficio o concentración”. En esa línea estamos hablando de minería de la MAPE, no de mediana o gran minería, y de minería sobre todo en zonas de placeres auríferos que son en gran medida en la Amazonia, que se realiza a través de dragas equipos o artefactos similares.

En ese sentido el Decreto Legislativo 1100²³ del año 2012 en su artículo 5 señala las prohibiciones:

“Prohíbese en ámbito de la pequeña minería y minería artesanal lo siguiente:

5.1 El uso de dragas y otros artefactos similares en todos los cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales. Entiéndase por artefactos similares a los siguientes:

a) Las unidades móviles o portátiles que succionan materiales de los lechos de ríos, lagos y cursos de agua con fines de extracción de oro u otros minerales.

b) Draga hidráulica, dragas de succión, balsa gringo, balsa castillo, balsa draga, tracas y carancheras.

c) Otros que cuentan con bomba de succión de cualquier dimensión y que tengan o no incorporada una zaranda o canaleta.

d) Cualquier otro artefacto que ocasione efecto o daño similar”.

Y el Decreto Legislativo 1102²⁴, dentro de los delitos de minería ilegal agravados incluye:

“Artículo 307-B.- Formas agravadas

La pena será no menor de ocho años ni mayor de diez años y con trescientos a mil días-multa, cuando el delito previsto en el anterior artículo se comete en cualquiera de los siguientes supuestos:

3.Utilizando dragas, artefactos u otros instrumentos similares”.

El Tribunal Constitucional en la sentencia N° 00316-2011-PA²⁵ declaró infundada la demanda de amparo que prohibía el uso de dragas para la extracción de recursos minerales e imponía una nueva regulación sobre la certificación ambiental de las empresas dedicadas a la pequeña minería y minería artesanal. A propósito de este caso, el TC destaca la importancia del amparo ambiental a fin de proteger el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado. El Tribunal enfatizó la grave incidencia que el uso de estas dragas ocasionaba en las cuencas hidrográficas. Las dragas ocasionan graves impactos de corto y largo plazo al ecosistema puesto que, al remover ingentes cantidades de sedimentos de los ríos, se generan efectos contaminantes, se altera el cauce de los ríos, se ocasionan impactos biológicos, se destruyen los hábitats acuáticos, se altera el ecosistema y se destruye la vegetación ribereña. Por consiguiente, aplicando el test de proporcionalidad, el Colegiado concluyó que las normas que prohibían el uso de las dragas eran constitucionales.

²² [https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00017-2023-AL.pdf?_gl=1*1ye4lr9*_ga*ODMyMjEzLjE3MDkzMTA2ODI.*_ga_BK92586FH9*MTc0NTM3MDU3O542NjMuMS4xNzQ1MzcwNzI5LjQ2LjAuNDUxMTkxNzZz \(acceso 30 de junio de 2025\)](https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00017-2023-AL.pdf?_gl=1*1ye4lr9*_ga*ODMyMjEzLjE3MDkzMTA2ODI.*_ga_BK92586FH9*MTc0NTM3MDU3O542NjMuMS4xNzQ1MzcwNzI5LjQ2LjAuNDUxMTkxNzZz (acceso 30 de junio de 2025))

²³ [https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/DLeg-1100.pdf \(acceso 29 de junio\)](https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/DLeg-1100.pdf (acceso 29 de junio))

²⁴ <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Decreto-Legislativo-N%C2%BO-1102.pdf>

²⁵ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00316-2011-AA.pdf>

Prohibición de dragas en otros países

Los impactos sobre los ecosistemas acuáticos han sido tan graves que algunos Estados de los Estados Unidos de Norteamérica²⁶ han llevado al desarrollo de una legislación propia de cada Estado, estableciéndose una serie de regulaciones y restricciones sobre el desarrollo de actividades de minería sobre cuerpos de agua, algunos de los cuales señalamos a continuación:

Alaska

La minería aluvial sobre cuerpos de agua es permitida, pero solo es posible bajo un vasto marco regulatorio, muy detallado. En este caso, el Departamento de Recursos Naturales del Estado de Alaska dispone de una red y base de información sobre los ecosistemas y recursos hídricos muy detallada y específica sobre cada cuerpo de agua, sobre la cual se definen las condiciones específicas de cada operación, lo que puede incluir la restricción. Adicionalmente, es importante mencionar que la intensidad y producción minera resulta extremadamente baja en comparación con regiones amazónicas donde se pretende desarrollar esta actividad.

California

Históricamente, el Estado de California ha sido uno de los principales centros de producción de oro aluvial del mundo. Sin embargo, la nueva ley del Estado efectiva desde el 1 de enero de 2016 prohíbe el uso de las dragas en los ríos, debido a los impactos ambientales ocasionados por el uso de esta maquinaria. La prohibición se sustenta en abundante información científica respecto a los impactos ambientales ocasionados por esta actividad.

Oregón

Desde el 2016 estableció una moratoria hasta el 2021 en la cual prohibía la explotación minera en cuerpos de agua, en consideración al alto riesgo para el ambiente, la salud, la pesca y la vida silvestre, la calidad de agua, entre otros.

Entonces, ¿cuál es el fundamento para seguir insistiendo en regular algo prohibido? Más aún cuando está en un extenso desarrollo normativo y constitucional que hoy en día constituye un delito. ¿Acaso pretender regularlo permitirá su desarrollo? Esto lleva obviamente a un panorama de inconstitucionalidad la propuesta de Ley MAPE.

2.5. La promoción de actividades mineras en comunidades nativas y pueblos indígenas

El Artículo 23 del predictamen aborda el “Derecho de preferencia en la formulación de petitorios mineros” y señala que “Las comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas debidamente reconocidos, organizados y registrados conforme al marco legal vigente, gozan de un derecho de preferencia exclusivo para formular petitorios mineros sobre las áreas ubicadas dentro de su territorio comunal, conforme a la presente ley”.

Señalan, además, que tienen el plazo de un año a partir de la publicación de la libre denunciabilidad de áreas por parte del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), la misma que debe incluir la relación de concesiones mineras caducas o extinguidas, y publicarse semestralmente el último día hábil de los meses de junio y diciembre. A partir de dicha publicación, se habilita un plazo de cinco días calendario para



²⁶ Ipenza, Cesar Manual para abordar la Minería Ilegal: https://peru.fzs.org/wp-content/uploads/2021/06/manual_delito_de_mineria_ilegal_version_online.pdf

la presentación de solicitudes, las cuales podrán ingresarse por mesa de partes virtual o física, según corresponda.

Vencido el plazo señalado, los pequeños productores mineros (PPM), productores mineros artesanales (PMA) con inscripción vigente en el Registro Nacional de la Pequeña Minería y Minería Artesanal gozan de un derecho de preferencia exclusivo y excluyente para formular petitorios mineros sobre las mismas áreas, por un plazo adicional de sesenta días hábiles.

Esta medida de alguna manera está promoviendo que comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas se conviertan en comunidades y pueblos indígenas mineros, que va en la línea de la propuesta inicial

del predictamen anterior que incluía la categoría de minero ancestral y luego fue retirado. Es importante considerar que la posibilidad de convertir a los pueblos indígenas en mineros llevaría a imponer una nueva categoría como minería ancestral que no demande en la práctica el cumplimiento de ninguna exigencia ambiental o social. Incluso organizaciones mineras han venido impulsando que se reconozca la minería ancestral y disponga medidas para su preservación²⁷. Complica y complejiza aún más la gestión del territorio, puede generar incentivos a más actividades informales.

No será extraño que este tipo de medidas luego pretendan incluir la categoría de mineros ancestrales, como se ha venido impulsando en los Andes, considerando luego a comunidades campesinas como pueblos indígenas.



27 <https://radioondaazul.com/confemin-peru-propone-formalizacion-minera-permanente-y-reconocimiento-de-la-mineria-ancestral/>

**Identificación y
propuesta de tres
aspectos normativos
ausentes del
predictamen que es
clave incorporar**

03

03. Identificación y propuesta de tres aspectos normativos ausentes del predictamen que es clave incorporara

3.1. Que sea propiamente una ley MAPE que incluya el proceso ordinario (es decir, primero cumple y luego opera) y la vía extraordinaria (formalización minera). Son dos vías para operar, pero solo se ha considerado a la formalización. En consecuencia, no sería una Ley MAPE sino Ley de formalización minera

De acuerdo con el numeral 1, propuesta 1, se debe desarrollar en texto de la propuesta de Ley MAPE elementos propios de la MAPE. Se propone:

Dos vías y cronograma

- La vía ordinaria a cargo de los Gobiernos regionales.
- La vía extraordinaria que, al ser excepcional, debería tener fecha de caducidad, con cronograma y tiempos (elemento que hoy no existe) que permitan en un futuro no tener más minería informal.

Mineros actuales con REINFO vigente

Del universo de mineros inscritos en el REINFO al 7 de julio de 2025, hay 31,557 registros de quienes han cumplido con mantener vigente pese a las exigencias sencillas (contar con RUC, declarar producción y presentar instrumento ambiental), lo que demostraría algún compromiso por parte de los

administrados. En esa línea, la nueva Ley MAPE a cargo del MINEM debería solo quedarse con ellos y que se trasladen a un futuro registro (RENAPMA) donde se impongan plazos y exigencias bajo causal de exclusión automática. Aquellos que no cuentan con esto, pueden y tienen abierta la puerta para recurrir a la vía ordinaria; es decir, cumplir sus exigencias y poder operar, en este caso en los Gobiernos regionales.

Fiscalización desde inicio

Ya que en el caso de mineros informales en ese nuevo REINFO o RENAPMA estarán operando mientras culminan el proceso, deberá aprobarse un reglamento inmediato o mecanismo de fiscalización desde el día uno donde se implementen medidas ambientales y de seguridad. Y, sobre eso, empezar a cumplir y evitar impactos sociales, ambientales sobre su entorno, que sean fiscalizados, para lo cual el MINEM deberá contar con las condiciones mínimas para cumplir este objetivo fundamental, recursos y personal.



3.2. El control de las plantas y autorizaciones de beneficio por parte de las autoridades del Gobierno nacional (OEFA, OSINERGMIN) que no aparecen en el texto

Es fundamental no confundir dos figuras totalmente distintas en el marco legal minero:

1. Concesión de beneficio, están en el catastro minero siempre que la Dirección General de Minería (DGM) y los Gobiernos regionales hayan alcanzado información al INGEMMET. Es un derecho minero otorgado por el Estado conforme a la Ley General de Minería (D.S. N.º 014-92-EM, artículos 8 y 42). Permite instalar y operar una planta de beneficio. Requiere título, inscripción registral, estudios ambientales y técnicos, y está sujeta a supervisión de entidades como OEFA y Osinergmin.

2. Autorización de beneficio para mineros artesanales, no se sabe nada de ellas, solo los gobiernos regionales tienen esa información: Creada por la Ley N.º 27651 (Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal) y su reglamento (D.S. N.º 013-2002-EM), esta autorización no es una concesión, sino un permiso para que el minero artesanal procese su propio mineral (aunque esto no necesariamente) en una planta de beneficio autorizada.

Sin embargo, estas autorizaciones se otorgan sin ningún control adecuado por parte de los 25 Gobiernos regionales del país, y sin un registro claro sobre su emisión. Esta situación

es especialmente preocupante debido a que las autoridades regionales carecen de las capacidades necesarias para supervisar y fiscalizar de manera efectiva.

Se propone que, además de las plantas de beneficio, sean las autorizaciones de beneficio de la pequeña minería y minería artesanal controladas por el Gobierno nacional (MINEM, OEFA, MINAM, MINTRA, OSINERGMIN entre otros). Las plantas de beneficio y las autorizaciones de beneficio deben ser el centro de control de materiales e insumos que provienen de la MAPE. Además, deben servir como un mecanismo de control de los insumos que se utilizan para el beneficio minero. En esta línea, autoridades como SUNAT y la DGFM deberían enfocar sus esfuerzos en controlar y verificar que el procesamiento de los materiales en estas tenga origen lícito.

Por ello, se propone que el MINEM asuma de manera inmediata la fiscalización de los pequeños mineros que realicen actividades de beneficio —en plantas o con autorizaciones de beneficio—, mientras que la supervisión quede a cargo del OEFA, OSINERGMIN, entre otros. Y que el control de insumos químicos fiscalizados por parte de la SUNAT y control tributario sean realizados de manera prioritaria en ellas. De esta manera, se garantizaría un control más efectivo y centralizado.

3.3. Trazabilidad y seguimiento a comercialización del oro registro de comercializadores

Registro que facilite el cruce de información

Diversas investigaciones han evidenciado cómo se exporta oro de origen desconocido, siendo el Perú el principal: frente a Venezuela, Colombia, Ecuador y Brasil, concentra más del 99 por ciento del desbalance entre producción y exportación. Entre los años 2013 y 2023, el Perú vendió al extranjero 4,402 toneladas a pesar de que solo registró la producción de 1,373, lo que revela una diferencia de más de 3,028 toneladas de oro exportado de origen sospechoso²⁹.

Esto evidencia que se requieren mecanismos rápidos, efectivos que permitan cruzar información entre lo que se declara producido versus lo vendido. Frente a lo cual, en resumen, se debe crear y consolidar un sistema que cruce la información de la producción declarada y de lo que se vende, a fin de evitar diferencias a nivel nacional entre lo que se declara como producido y lo que se exporta. Y que a través



²⁹ Convoca: Mecanismos oscuros y controles fallidos abren camino al tráfico masivo de oro en Sudamérica <https://convoca.pe/investigacion/mecanismos-oscuros-y-controles-fallidos-abren-camino-al-trafico-masivo-de-oro-en>



de documentos como en REINFO (a futuro RENAPMA) se siga “lavando” oro ilegal haciéndolo pasar por informal y, por ende, ingresar a la cadena legal.

Si se desea un funcionamiento eficaz del proceso de formalización, no puede prescindirse de la comercialización formal y transparente. Actualmente, pese a la existencia de un Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro, no se cuenta con una norma específica que establezca un mecanismo de trazabilidad de este recurso en la pequeña minería y minería artesanal. Este registro no cumple las exigencias mínimas de transparencia y de cruce de información entre lo que se produce y lo que se comercializa o vende.

Cuando hablamos de cruce de información, este debe tener comparación y análisis de datos provenientes de diferentes fuentes para identificar patrones, inconsistencias entre lo

declarado, lo producido y lo vendido. Usando por ejemplo información de producción semestralmente a través de la extranet del Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Y luego las transacciones de venta a terceros, acopiadores y joyeros en línea que permita luego cruzar información lo declarado versus lo vendido.

Este mecanismo de control debe incluir también a los exportadores de joyas de oro, toda vez que las exigencias actuales podrían facilitar la salida de oro de origen ilegal como productos de joyería, dada la casi nula trazabilidad del oro.

Además, las empresas compradoras de oro para joyería deberán implementar mecanismos efectivos y eficientes para garantizar que el oro que compran proviene de mineros que han implementado obligaciones y mecanismos efectivos de formalización más allá de solo exigir documentación.

Conclusiones

04

4. Conclusiones

No podemos dejar de mencionar que la minería de pequeña escala, en el número de operaciones que hoy en día se presenta y que va al incremento, puede tener impactos irreversibles sobre los ecosistemas y la sociedad, si estos no se controlan, para ello no solo basta una ley que se acomode a los intereses personales de quienes generan los impactos, sino con una visión multiactor y multisectorial.

Mantener la propuesta tal como está nos llevará a perpetuar el status quo, que genera no solo zonas inseguras y de afectación social, sino efectos adversos a la salud pública como lo han evidenciado los recientes estudios sobre impacto a la salud en la población de la cuenca del nanay, en Loreto. Pero, además de ello, debilita el rol de Estado y facilita la impunidad.

Una Ley de la MAPE que no considere lo propuesto, nos llevará a una actividad sin control que facilite la extensión de problemas socioeconómicos y ambientales, como la degradación ambiental, la explotación laboral, la violación de derechos humanos y el aumento de la conflictividad social, además de facilitar redes de corrupción, lavado de activos y otros delitos.

Frente a esto, las propuestas desarrolladas son una contribución al diálogo. Un diálogo que permita sumar a las propuestas de los diversos actores, no solo mineros sino gremios empresariales, academia, colegios profesionales, organizaciones de conservación, pueblos indígenas, entre otros.



VIDENZA