Opinión Legal
Proposición Legislativa 00608-2026-2031-CD
Proposición Legislativa "Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal"

I. Antecedentes

1. Mediante Oficio 289-2026-PR de 15 de octubre de 2026, la Presidenta de la República y el Presidente del Consejo de Ministros remitieron al Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el proyecto de "Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal", propuesto por el Ministerio de Energía y Minas (Minem).

2. La iniciativa fue presentada ante la Cámara de Diputados el 19 de octubre de 2026, con el número de Proposición Legislativa 00608-2026-2031-CD (en adelante, la Proposición Legislativa).

3. Conforme al acta de la sesión del Consejo de Ministros de 13 de octubre de 2026, el proyecto fue aprobado por unanimidad, "con cargo a redacción", y se acordó remitirlo al Congreso de la República con carácter de urgencia, en los términos del artículo 105 de la Constitución Política del Perú. Según la misma acta, el Ministro del Ambiente y el Ministro de Cultura no participaron en dicha sesión por encontrarse en comisión de servicios.

II. Conclusiones y recomendaciones finales

4. Mediante la presente Opinión Legal, recomendamos que la Proposición Legislativa 00608-2026-2031-CD **no sea aprobada en sus términos actuales**, por las razones resumidas a continuación:

   I. La exposición de motivos no define con claridad el problema público que pretende atender tampoco evidencia las falencias del proceso de formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal, la cantidad de plantas de beneficio, el problema del mercurio en la salud humana, vinculación de actividades informales con la ilegalidad, el problema de la expansión de la minería ilegal, sus daños ambientales ni sus vínculos con el crimen organizado. Tampoco sustenta con datos, hechos o análisis de casos su articulado ni establece objetivos claros para el cumplimiento de sus fines.

   II. El régimen de consolidación propuesto es una nueva ampliación del régimen de formalización minera. Este régimen que estaría habilitado por dieciocho meses permite a todas las personas con inscripción vigente en el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo) a continuar desarrollando actividad minera en las coordenadas declaradas, y en las mismas condiciones. Asimismo, permite el ingreso de personas con registro suspendido. No establece obligaciones progresivas de cumplimiento normativo durante este plazo, cuáles serán las consecuencias al vencimiento del plazo ni la prohibición de nuevas prórrogas. No se señalan acciones de fiscalización o interdicción penal luego de concluido este régimen. Por lo tanto, el "régimen de consolidación" es una ventana más para permitir la prórroga indefinida de formalización minera.

III. El artículo 17 y la Disposición Complementaria Modificatoria Única eliminan la responsabilidad solidaria del titular de la concesión minera por los daños ambientales que causen quienes explotan su concesión. Cuando no exista contrato, la autoridad deberá acreditar su participación para ser responsable. Esta modificación se aparta de los principios de internalización de costos y de responsabilidad ambiental, e incentiva que los titulares permitan la minería ilegal en sus concesiones.

IV. El artículo 23 reducen el derecho de vigencia y eximen del pago de la penalidad a los titulares del régimen general de la minería por suscribir un contrato de explotación con pequeños mineros y mineros artesanales. Sin embargo, ello podría promover contratos formales sin una actividad in situ de explotación (concesiones ociosas) para dar apariencia de legalidad al mineral de origen ilícito.

V. El Organismo Nacional para el Fortalecimiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (Formape), organismo nuevo que se propone crear, tendría funciones de promoción, certificación ambiental, autorización, supervisión, fiscalización y sanción, concentrando todas estas funciones, lo cual podría conllevar a decisiones que busquen promover actividades mineras en detrimento de la protección ambiental.

VI. La fiscalización ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se limita a las plantas de beneficio con capacidad superior a 25 toneladas métricas por día, es temporal y queda diferida a un cronograma de transferencia. No se define quién fiscaliza las plantas de menor capacidad ni las actividades de extracción. Por lo tanto, es necesario que la propuesta aclare estos puntos con la finalidad de contar con un régimen uniforme de fiscalización ambiental de toda la cadena productiva de la minería.

VII. El procedimiento de certificación ambiental que debe ser "proporcional y célere" no contiene garantías mínimas en atención a la normativa que regula el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Asimismo, es necesario reforzar las disposiciones sobre la eliminación del mercurio en el marco del Convenio de Minamata, así como la aprobación del Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú, en cumplimiento del artículo 7 del Convenio.

VIII. La regulación de la información y trazabilidad no hace mención expresa del Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (Sipmma), creado por la Ley 32213. Asimismo, las disposiciones sobre trazabilidad no integra la trazabilidad de insumos, exportaciones e información financiera; y no garantiza el acceso público a la información.

IX. Respecto de la regulación sobre áreas naturales protegidas y pueblos indígenas la protección incorporada en la propuesta legislativa es insuficiente, dado que no incluye la protección a las zonas de

amortiguamiento ni tampoco hacer referencia a la aplicación de la Consulta Previa.

5. De no realizarse las modificaciones indicadas, **recomendamos el archivo de la Proposición Legislativa 00608-2026-2031-CD**.

III. Base jurídica

6. La base normativa revisada y analizada para efectuar los comentarios y aportes a la Proposición Legislativa es la siguiente:

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.
- Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.
- Ley 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- Ley 32213, Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Supremo 014-92-EM, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.
- Decreto Legislativo 1100, que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.
- Decreto Legislativo 1293, que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Legislativo 1336, que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral.
- Código Penal, artículos 307-A, 307-B y 307-F.
- Decreto Supremo 009-2025-EM, que aprueba las disposiciones reglamentarias de la Ley 32213.
- Decreto Supremo 020-2020-EM, que aprueba el Reglamento de Procedimientos Mineros.
- Decreto Supremo 016-2022-EM, que aprueba la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030.
- Decreto Supremo 003-2025-IN, que aprueba la Estrategia Nacional para la Reducción e Interdicción de la Minería Ilegal en el Perú al 2030.
- Convenio de Minamata sobre el Mercurio, ratificado mediante Resolución Legislativa 30352.

IV. Análisis legal

1. Sobre la exposición de motivos: definición del problema público y sustento de la propuesta

7. La exposición de motivos de la Proposición Legislativa sustenta su necesidad en la presunta ausencia de un régimen para la Pequeña Minería y la Minería Artesanal:

> *"Esta situación permite identificar como problema centra lo siguiente: la ausencia de un régimen jurídico especial, permanente, integral y diferente que permita desarrollar la pequeña minería y minería artesanal dentro de la legalidad, con mecanismos de autorización, trazabilidad, promoción, fiscalización y acceso a cadenas formales de valor, sin depender de sucesivas medidas extraordinarias de formalización"*

8. Sin embargo, la misma Exposición de Motivos reconoce que desde el año 2002 el Perú inició un proceso de regulación sobre la pequeña minería y minería artesanal con la aprobación de la Ley 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. En ese sentido, no es que el Perú no cuente con un régimen jurídico especial, sino que ese régimen jurídico ha sido ineficiente en poder regular la informalidad respecto de la pequeña minería y la minería artesanal. Sin embargo, la Proposición Legislativa sustenta un régimen similar al ya existente que ha demostrado ser ineficiente.

9. De acuerdo con la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo 016-2022-EM, el problema público que existe es el siguiente: *"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".* Por otro lado, la misma Exposición de Motivos, respecto del régimen vigente señala lo siguiente:

> *"Bajo ese marco, a pesar de los resultados alcanzados desde el inicio del proceso de formalización minera, persiste un número considerable de inscripciones pendientes de culminar dicho proceso. Acorde a lo establecido en la Política Nacional de la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, esto se debe a la limitada acreditación de la titularidad y autorización sobre la superficie donde trabaja la pequeña minería y minería artesanal.*
>
> *En particular, se ha identificado que una proporción importante de los pequeños mineros y mineros artesanales desarrolla sus actividades en áreas respecto de las cuales no ostenta la titularidad de la concesión minera o no cuenta con el derecho correspondiente sobre el terreno superficial. En la medida en que la acreditación de estos derechos constituye un requisito para culminar el proceso de formalización, su obtención representa una de las principales dificultades para los mineros en vías de formalización. (…)"*

En ese sentido, si la principal causa de que el régimen vigente de formalización no haya funcionado está asociado a un tema de titularidad, cómo es que replicar un régimen existente por 20 años resolverá dicho problema.

10. Como se verá más adelante, el régimen propuesto por la Proposición Legislativa es similar al régimen que está en funcionamiento por casi dos décadas y que no ha tenido los resultados deseados. Esta aseveración se sustenta en lo siguiente:

	Proposición Legislativa	Régimen Vigente
Se crea un marco jurídico para las actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal	**Artículo 1.- Objeto de la ley** La presente ley tiene por objeto **establecer el marco jurídico especial** para la autorización, regulación, supervisión, fiscalización, trazabilidad y promoción de las actividades de pequeña minería y minería artesanal en el territorio nacional.	**Ley 27651 – Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal** **Artículo 1.- Objeto de la ley** La presente Ley tiene por objeto **introducir en la legislación minera** un marco legal que permita una adecuada regulación de las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y mineros artesanales, propendiendo a la formalización, promoción y desarrollo de las mismas.
Se crea un régimen de formalización.	**Artículo 5.- Regímenes regulados por la ley**	**Decreto Legislativo 1293 - Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la Pequeña Minería y Minería Artesanal** **Artículo 1.- Objeto** El presente Decreto Legislativo tiene por objeto declarar de interés nacional la reestructuración del proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal a que se refiere el Decreto Legislativo Nº 1105. **Artículo 3.- Proceso de formalización minera integral**

	5.1 La presente ley regula dos (2) regímenes para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal: (i) régimen ordinario y (ii) régimen de consolidación. 5.2 El régimen ordinario es de carácter permanente y se aplica a las personas naturales o jurídicas que desarrollan o pretendan desarrollar actividades mineras en el ámbito de la pequeña minería o minería artesanal. El inicio o reinicio de dichas actividades requiere la autorización de las entidades competentes y queda sujeto a las obligaciones de información, trazabilidad, supervisión y fiscalización correspondientes. 5.3 **El régimen de consolidación es temporal, excepcional y de acceso cerrado**. **Se aplica exclusivamente a las personas naturales y jurídicas provenientes del Registro Integral de Formalización Minera** que sean incorporadas conforme a las disposiciones de esta ley, a fin de que cumplan los requisitos pendientes necesarios para su incorporación al régimen ordinario dentro del plazo establecido.	3.1 Créase el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal, a cargo de las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Energía y Minas, o de quienes hagan sus veces, en el marco de sus competencias. 3.2 Para su ejecución se realizarán las siguientes medidas: 1. **Creación del Registro Integral de Formalización Minera**, el cual está a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas. Tiene por objeto identificar los sujetos comprendidos dentro del proceso de formalización minera integral. 2. Simplificación de los mecanismos administrativos para la formalización minera.

11. Respecto del proceso de Formalización Minera, inicialmente con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1293 del 2016 se estableció un plazo de vigencia de tan solo 36 meses. No obstante, ese plazo ha sido prorrogado en múltiples ocasiones conforme a lo siguiente:

	Base Legal	Fecha de extensión
Extensión 1	Artículo 2 de la Ley 31388 del 2021[1]	Hasta el 31 de diciembre de 2024
Extensión 2	Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 32213 del 2024[2]	Hasta el 30 de junio de 2025
Extensión 3	Numeral 2.1 del Artículo 2 del Decreto Supremo 012-2025-EM del 2025[3]	Hasta el 31 de diciembre de 2025 para aquellos titulares con inscripción vigente.
Extensión 4	Artículo Único de la Ley 32537 del 2025[4]	Hasta el 31 de diciembre de 2026

[1] Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral (Ley 3188)
Artículo 6. Vigencia del Proceso de Formalización Minera Integral
El plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal culmina el 31 de diciembre de 2024

[2] Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal (Ley 32213)
Artículo 6. Vigencia del proceso de formalización minera integral
El plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal culmina el 30 de junio de 2025. El referido plazo puede ser prorrogado por única vez por seis (6) meses adicionales mediante decreto supremo emitido por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM).
El presente plazo se establece como un marco transitorio hasta la promulgación de la Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal, a la cual se refiere la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31388, por lo que al momento que entre en vigor dicha ley, la presente ley queda derogada

[3] **Decreto Supremo que establece el cierre del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal (Decreto Supremo 012-2025-EM)**
Artículo 2.- Plazo de cierre del proceso de formalización minera integral
2.1. Prorrogar, hasta el 31 de diciembre de 2025, el plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, conforme a lo establecido en el artículo 6 del Decreto Legislativo Nº 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, modificado por la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley Nº 32213, Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal.
2.2. La prórroga a que se refiere el numeral precedente se aplica exclusivamente a las personas naturales o jurídicas en vías de formalización que cuenten con inscripción vigente en el Registro Integral de Formalización Minera - REINFO, así como a aquellas personas cuya inscripción se encuentre suspendida por un periodo igual o menor a un (1) año, contado hasta el 30 de junio de 2025.
2.3. El proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal culmina el 30 de junio de 2025, de manera definitiva, para aquellas personas cuya inscripción en el REINFO no se encuentra comprendida dentro de los supuestos establecidos en el numeral anterior.

[4] **Ley que modifica el Decreto Legislativo 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, para ampliar la vigencia del proceso de formalización minera integral (Ley 32537)**
Artículo 6. Vigencia del proceso de formalización minera integral
El proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2026 o hasta la entrada en vigor de la Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (MAPE) y su reglamento, lo que ocurra primero.
Durante dicho periodo, el Ministerio de Energía y Minas, en su calidad de ente rector del proceso, en coordinación con los gobiernos regionales y demás instituciones competentes, implementa y adopta las acciones normativas, administrativas y operativas orientadas a la simplificación de los procedimientos, el acompañamiento técnico a los operadores mineros y el fortalecimiento de las capacidades institucionales,

12. Sobre lo anterior, la Proposición Legislativa ahora planeta extender la vigencia del proceso de formalización a través de un presunto “régimen de consolidación” el cual iniciaría el 01 de enero de 2027 y concluiría el 30 de junio de 2028. Es decir, se estaría extendiendo el proceso de formalización por 18 meses adicionales sin ninguna garantía de que en junio de 2028 o antes se establezca una extensión adicional sustentada en la necesidad de que los mineros culminen el proceso.

13. Por otro lado, la exposición de motivos señala que la reiterada ampliación de los plazos de formalización evidencia que esos mecanismos no constituyeron una solución estructural. Sin embargo, no se analiza por qué las constantes prórrogas, la arquitectura legal e institucional del diseño del Reinfo han fracasado. Tampoco existen datos sobre la obtención de autorizaciones o permisos. No se señala cuántos mineros en proceso de formalización han cumplido con presentar el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (Igafom) o el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (Igac), cuánto demoran estos procedimientos; cuántas autorizaciones de inicio o reinicio se otorgaron; cuántas inscripciones se excluyeron y por qué; ni cuántas operaciones fueron fiscalizadas.

14. La exposición de motivos de la Proposición Legislativa señala que el Reinfo registra 31 574 inscripciones, de las cuales 22 715 (71.94 %) se encuentran vigentes y 8859 (28.06 %) suspendidas; el 88.02 % corresponde a actividades de explotación y el 11.98 % a actividades de beneficio; de las 27 791 inscripciones de explotación, el 92.8 % corresponde a personas que no son titulares del derecho minero sobre el que operan; y, entre 2014 y septiembre de 2026, se han formalizado 2345 mineros. Más allá de estos datos, no hay un análisis del problema y su vinculación con la propuesta. Pero sí se evidencia que esta política ha sido ineficiente y que luego de casi 20 años de instaurada no ha logrado los objetivos esperados, en ese sentido, ¿por qué el Estado sigue apostando por un régimen que ha demostrado que no funciona?

15. De otra parte, la exposición de motivos señala que el 92.8 % de las inscripciones de explotación corresponde a personas que operan sobre derechos mineros de terceros. Sin embargo, la propuesta no explica cómo se resolverán acuerdos con los titulares que durante todo el tiempo del proceso de formalización minera no cumplieron con estos derechos. Es necesario un análisis de la causa estructural del problema para plantear una solución efectiva.

16. La propuesta no contiene información sobre la magnitud de la minería ilegal, la proporción de oro de origen ilegal en las exportaciones, la deforestación, la contaminación por mercurio, la afectación de áreas naturales protegidas ni sobre los vínculos de la actividad con el crimen organizado y el lavado de activos. Es importante también detallar los impactos ambientales y sociales que esta actividad genera.

17. Por otro lado, la pequeña minería y minería artesanal no tiene un desarrollo uniforme en el territorio. Dependiendo de su ubicación tiene particularidades que

---

así como la supervisión ambiental y social de las actividades en proceso de formalización, con el fin de garantizar la culminación efectiva del proceso, la seguridad jurídica de los operadores, la sostenibilidad ambiental de las actividades y la transición ordenada hacia el nuevo marco legal”.

deben ser atendidas en atención a las necesidades territoriales. Por ejemplo, la minería aluvial en la Amazonía tiene un *modus operandi* distinto a la minería en el norte del país, como Pataz o zonas andinas.

18. Una ley que tenga como objetivo crear un régimen para atender al problema público de la pequeña minería y minería artesanal debe basarse en evidencia, las causas estar sustentadas y diferenciar la problemática, su impacto y las necesidades del territorio. Asimismo, no toda actividad de pequeña minería y minería artesanal es informal o ilegal; sin embargo, los vínculos entre estas actividades y la minería ilegal son claros y existe evidencia de su conexión. Una ley sobre pequeña minería y minería artesanal que no considera la minería ilegal no puede valorar los efectos de sus propias reglas sobre la cadena del oro ilícito. Por ello, la Proposición Legislativa no cuenta con el debido sustento y requiere la reformulación del problema público que busca atender.

19. De otro lado, la exposición de motivos señala que la implementación de la norma *"no irrogará mayores gastos al tesoro público".* Sin embargo, una de sus propuestas es la creación del Formape, según el artículo 9 del texto propuesto, el cual sería un organismo público técnico especializado con pliego presupuestal propio y con autonomía técnica. Por lo tanto, es necesario reformular la exposición de motivos para que refleje efectivamente los gastos a ser incurridos por las disposiciones propuestas.

20. La exposición de motivos exceptúa la prepublicación del proyecto invocando el literal h) del numeral 19.2 del artículo 19 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo 009-2024-JUS[5], por considerarla contraria al interés público, debido a la proximidad del vencimiento del Reinfo. Sin embargo, la falta de llevar un proceso participativo que permita a la ciudadanía brindar aportes y comentarios limita el derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales, el cual es un derecho reconocido en el artículo III del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, Ley 28611. La limitación de un derecho en una materia que tendrá impactos en la ciudadanía debe responder a una justificación proporcional, necesaria, idónea y fundamentada en derecho. El propio literal h) del artículo 19.2 señala que la excepción de la falta de prepublicación debe ser justificada. Por ello, no basta con la mención al interés público, es necesaria una explicación de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de esta disposición.

2. Análisis del texto propuesto

Sobre los nuevos regímenes aplicables a la Pequeña Minería y la Minería Artesanal

21. La Ley 32213 dispuso que el plazo del régimen de formalización minera constituye un marco transitorio hasta la promulgación de la Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal[6]. Al respecto, el objetivo de cualquier estrategia de formalización

[5] **Artículo 19.- Difusión de los proyectos de normas jurídicas de carácter general**
(...)
h) Las disposiciones cuya prepublicación sea contraria a la seguridad o al interés público. En la exposición de motivos debe justificarse debidamente la aplicación de esta excepción.

[6] **Ley 32213, Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal**
Tercera Disposición Complementaria Modificatoria. Modificación del artículo 6 del Decreto Legislativo 1293

debe ser construir un régimen **permanente de formalidad**, en el marco de la normativa ambiental y social.

22. El artículo 5 de la Proposición Legislativa propone contar con un régimen ordinario de carácter permanente y un régimen de consolidación temporal:

> *"**Artículo 5.- Regímenes regulados por la ley***
>
> *5.1 La presente ley regula dos (2) regímenes para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal: (i) régimen ordinario y (ii) régimen de consolidación.*
>
> *5.2 El régimen ordinario es de carácter permanente y se aplica a las personas naturales o jurídicas que desarrollan o pretendan desarrollar actividades mineras en el ámbito de la pequeña minería o minería artesanal. El inicio o reinicio de dichas actividades requiere la autorización de las entidades competentes y queda sujeto a las obligaciones de información, trazabilidad, supervisión y fiscalización correspondientes.*
>
> *5.3 El régimen de consolidación es temporal, excepcional y de acceso cerrado. Se aplica exclusivamente a las personas naturales y jurídicas provenientes del Registro Integral de Formalización Minera que sean incorporadas conforme a las disposiciones de esta ley, a fin de que cumplan los requisitos pendientes necesarios para su incorporación al régimen ordinario dentro del plazo establecido."*

23. Es necesario contar con un régimen jurídico e institucional permanente que establezca las obligaciones, competencias y límites de la actividad minera a menor escala. Este régimen debe evitar replicar las deficiencias y vacíos del régimen de formalización minera actual que han permitido la proliferación de actividades ilegales, creando un régimen de impunidad, falta de fiscalización y descoordinación entre entidades.

24. Asimismo, se propone un régimen de transición; sin embargo, si dicha transición reproduce las características del régimen de formalización minera, la nueva ley no cerraría el ciclo de prórrogas, sino que lo prolongaría bajo otra denominación, como ya se ha señalado en los párrafos precedentes.

25. Al respecto, la Primera, Segunda y Tercera Disposiciones Complementarias Transitorias de la Proposición Legislativa establecen lo siguiente:

> *"**PRIMERA. Culminación del Proceso de Formalización Minera Integral e inicio del régimen de consolidación***
>
> *El Proceso de Formalización Minera Integral previsto en el Decreto Legislativo N° 1293 (…) concluye el 31 de diciembre de 2026. La*

"Artículo 6. Vigencia del proceso de formalización minera integral
(…) El presente plazo se establece como un marco transitorio hasta la promulgación de la Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal, a la cual se refiere la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31388, por lo que al momento que entre en vigor dicha ley, la presente ley queda derogada".

vigencia del régimen de consolidación inicia el 1 de enero de 2027 y concluye el 30 de junio de 2028.

Durante dicho periodo, las personas incorporadas conforme a esta ley pueden culminar su formalización. (…)

SEGUNDA. Personas comprendidas en el régimen de consolidación

Se incorporan al régimen de consolidación las personas naturales o jurídicas que, al 31 de diciembre de 2026, mantengan la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera.

Las personas incorporadas con inscripción vigente quedan temporalmente habilitadas para continuar desarrollando actividad minera en las coordenadas declaradas en el Registro Integral de Formalización Minera.

Las personas incorporadas con inscripción suspendida conservan esa condición hasta que el Formape o, en tanto que no inicie operaciones, el Minem disponga el levantamiento de la suspensión, previa verificación del cumplimiento de las condiciones de permanencia establecidas en el artículo 7 del Decreto Supremo N° 001-2020-EM (…).

TERCERA. Aplicación temporal de normas reglamentarias

Las disposiciones reglamentarias emitidas en el marco del Decreto Legislativo N° 1293 (…) y del Decreto Legislativo N° 1336 (…) continúan aplicándose a las personas incorporadas al régimen de consolidación, en cuanto sean compatibles con esta ley."

26. El régimen de formalización minera presuntamente concluiría formalmente el 31 de diciembre de 2026, pero al día siguiente se inicia un régimen de dieciocho meses que comprende al mismo universo de personas (las inscritas en el Reinfo), que se rige por las mismas normas reglamentarias (las del Decreto Legislativo 1293 y del Decreto Legislativo 1336) y que produce el mismo efecto jurídico (permitir la continuidad de la actividad minera sin contar con los títulos habilitantes). **En consecuencia, el régimen de consolidación constituiría una nueva ampliación del régimen de formalización minera**, que se sumaría a las otorgadas por la Ley 31007, la Ley 31388, la Ley 32213, el Decreto Supremo 012-2025-EM y la Ley 32537.

27. La exposición de motivos indica que la Primera Disposición Complementaria Transitoria evita que la transición dependa de nuevas prórrogas sucesivas y que el régimen de consolidación no constituye una reapertura del Reinfo ni la continuación indefinida del proceso anterior. Asimismo, precisa que la habilitación temporal *"no equivale a una autorización definitiva, no acredita titularidad sobre la concesión o el terreno superficial y no exime del cumplimiento de las obligaciones ambientales, de seguridad, laborales, tributarias y de trazabilidad aplicables".* Pese a lo indicado en la exposición de motivos, **la Proposición Legislativa no declara improrrogable el plazo de dieciocho meses ni establece consecuencias al vencimiento del plazo**. Por lo tanto, se permitiría operar, durante dieciocho

meses, sin autorización, certificación ambiental y, sobre todo, bajo el escudo de la impunidad al no poder ser perseguidos por la comisión de delitos ambientales. Esta medida se toma a pesar de la misma evidencia incorporada en la Exposición de Motivos se reconoce que luego de 20 años de aplicación del régimen solo 2345 mineros lograron formalizarse. Ello, a pesar de las extensiones y de los constantes cambios en el régimen.

28. Un punto crítico de la propuesta se encuentra en el segundo párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria. Esta disposición permite que las personas con inscripción vigente continúen desarrollando actividad minera sin autorización de inicio o reinicio de actividades y sin certificación ambiental. En regiones amazónicas, los niveles de incumplimiento de requisitos para la formalización (como la presentación del Igafom) superan el 97 %[7]. En este contexto, el articulado propuesto no establece qué medidas concretas se deben aplicar para alcanzar el cumplimiento efectivo de los requisitos para la formalización. Extender un periodo en igual condiciones que el Reinfo extiende el problema de la formalización sin una solución efectiva.

29. Por otro lado, el principio de prevención, previsto en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente[8], establece que la gestión ambiental tiene como objetivo prioritario prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Permitir que actividades mineras sin instrumento de gestión ambiental aprobado continúen operando durante dieciocho meses adicionales supone que los ecosistemas y las poblaciones cercanas permanezcan expuestos a impactos que no han sido identificados ni gestionados, en particular los derivados del uso del mercurio y del cianuro.

30. Además, el régimen de consolidación permite la operación de actividades en las "coordenadas declaradas" en el Reinfo, es decir, con información proporcionada por los propios inscritos. La Proposición Legislativa no exige verificar que esas coordenadas correspondan a una actividad efectivamente en curso, ni que no se superpongan con áreas en las que la actividad minera está prohibida o restringida. Es necesario la verificación *in situ* de la actividad minera, dónde se realiza y si esta efectivamente se encuentra en operación. Con información oficial sobre el territorio, es posible fiscalizar la actividad y, en caso corresponda, establecer que las concesiones no operadas son causales de exclusión y cierre definitivo del Reinfo.

31. Por otro lado, el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria incorpora al régimen de consolidación a las personas con inscripción suspendida y permite que su suspensión sea levantada. La exposición de motivos

---

[7] Arana Cardó, M. (2023). Minería ilegal en la Amazonía peruana: Informe sobre las actividades mineras en las regiones amazónicas de Amazonas, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible–FCDS Perú. https://fcds.org.pe/wp-content/uploads/2024/07/Informe_mineria_Completo.pdf

[8] **Ley General del Ambiente (Ley 28611)**
TÍTULO PRELIMINAR
DERECHOS Y PRINCIPIOS
Artículo VI.- Del principio de prevención
La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

precisa que el levantamiento exige verificar las condiciones de permanencia del artículo 7 del Decreto Supremo 001-2020-EM.

32. Al respecto, según la exposición de motivos, 8859 inscripciones se encuentran suspendidas. Por lo tanto, más que un régimen cerrado y únicamente transitorio, permitir inscripciones suspendidas amplía el universo de personas que podrían acceder a la habilitación "temporal". Esta disposición es contraria a la culminación definitiva del Reinfo, pues amplía y permite que el estado de informalidad se prolongue y abarque un mayor número de titulares. Además, de la redacción de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria no se indica qué pasa si es que los titulares no llegan a cumplir con los requisitos para levantar la suspensión. Tampoco se establece qué ocurre con las personas que no culminen su formalización al 30 de junio de 2028. Se reitera nuevamente que la Proposición Legislativa no contiene ninguna disposición que declare el plazo improrrogable del régimen de consolidación. Sobre ello, cabe resaltar que si incluso se establece que el plazo es improrrogable, el Estado seguiría apostando por un régimen que ha demostrado ser ineficiente, y se seguirían invirtiendo recursos estatales en ello, en lugar de destinarlos a combatir la minería ilegal y la remediación de áreas afectadas por dicha actividad.

33. Asimismo, la Décima Disposición Complementaria Transitoria dispone que el Censo Nacional de la Pequeña Minería y Minería Artesanal se ejecute dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley. Al respecto, es importante contar con información oficial sobre la actividad minera de pequeña y artesanal escala, por lo que se considera valiosa una propuesta en ese sentido.

34. Sin embargo, el diseño del régimen transitorio planteado no se sustenta en diagnóstico y data recogida relacionada con el porcentaje de operadores que cumple con la documentación, el tiempo para culminar la formalización, el número de autorizaciones otorgadas, las operaciones fiscalizadas, el estado de las plantas de beneficio, la cadena de trazabilidad por ámbito territorial y el cumplimiento normativo. Diseñar un régimen normativo que no está respaldado en información actualizada, podría devenir en un marco legal inefectivo que no cumpla con su objetivo, como lo que ha ocurrido todos estos años. En ese sentido, lo que el Estado debería hacer establecer un régimen que combata los estragos de la minería informal e ilegal.

35. Por lo expuesto, **se recomienda la eliminación del régimen de consolidación**. Se debe disponer expresamente que, a al vencimiento del proceso de formalización, las actividades que no cuenten con autorización son ilegales y están sujetas a interdicción.

4. La propuesta no contiene claridad respecto de la interdicción y la persecución penal del delito de minería ilegal

36. El segundo párrafo del artículo 307-A del Código Penal sanciona la actividad minera que se encuentre fuera del proceso de formalización y que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente, y el artículo 307-F sanciona el tráfico de recursos minerales provenientes de actividades que se encuentren fuera

del proceso de formalización minera integral o que no cuenten con las autorizaciones correspondientes[9].

37. La Proposición Legislativa declara la culminación del régimen de formalización minera y crea un régimen de consolidación. Sin embargo, no existe precisión sobre la interdicción y persecución penal de actividades mineras fuera del proceso de formalización.

38. Desde una interpretación de lo dispuesto en la propuesta legislativa, la habilitación prevista en el régimen de consolidación equivaldría a encontrarse dentro del proceso de formalización, lo que supondría encontrarse fuera de los alcances del delito penal de minería ilegal. Sin embargo, este alcance es una interpretación que no está explícitamente prevista en la propuesta legislativa.

39. Dado ello, podría existir una zona gris que debilite la persecución penal de delitos asociados a la minería ilegal. Es necesario establecer con claridad que las acciones de interdicción y persecución penal deben darse a los titulares que están fuera del Reinfo, así como del régimen de consolidación. Para lo cual los titulares inmersos en este régimen temporal deberán cumplir con los requisitos necesarios para su formalización; incumplimiento que puede devenir en la persecución penal en caso se compruebe la existencia de los delitos asociados a minería ilegal.

40. La política de formalización no puede debilitar la persecución penal de la minería ilegal ni crear zonas grises que dificulten la actuación de las fiscalías especializadas en materia ambiental. Se debe establecer expresamente que la incorporación al régimen transitorio no autoriza actividades en zonas en las que esté prohibida o restringida la actividad minera ni con equipos o maquinarias no permitidos. Asimismo, se debe disponer que las personas que no cuenten con autorización al vencimiento del plazo ni cumplen los requisitos de forma progresiva realizan actividad minera ilegal. Asimismo, es necesario establecer que el Formape o el Minem deben remitir al Ministerio Público y a la Policía Nacional del Perú la información georreferenciada de las personas incorporadas, excluidas y autorizadas en el régimen de consolidación y ordinario.

5. Sobre la modificación de la responsabilidad solidaria en materia ambiental

---

[9] **Código Penal**
Artículo 307-A.- Delito de minería ilegal
El que realice actividad de exploración, extracción, explotación, beneficio u otra actividad minera según la ley de la materia, de recursos minerales metálicos o no metálicos, sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente y sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años y con cien a seiscientos días-multa.
La misma pena será aplicada al que realice actividad de exploración, extracción, explotación, beneficio u otra actividad minera según la ley de la materia, de recursos minerales metálicos o no metálicos que se encuentre fuera del proceso de formalización, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente y sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental. (…)
Artículo 307-F.- Tráfico ilícito de recursos minerales provenientes de la minería ilegal
El que traslada, acopia, almacena, transporta, custodia, oculta, comercializa, adquiere, embarca, desembarca o exporta o tiene en su poder recursos minerales metálicos o no metálicos, provenientes de actividades mineras que se encuentren fuera del proceso de formalización minera integral o que no cuente con las autorizaciones administrativas correspondientes, cuyo origen ilícito, conoce o debía presumir, es reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis años ni mayor de nueve años y con cien a seiscientos días-multa.
Texto tomado de SPDA (2026), conforme a la modificación efectuada por el Decreto Legislativo 1695.

41. El artículo 19 de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, Ley 27651, establece que las partes que suscriben el contrato o acuerdo de explotación minera responden solidariamente por los daños causados al ambiente[10]. La Proposición Legislativa modifica este régimen mediante el artículo 17 y la Disposición Complementaria Modificatoria Única, en los siguientes términos:

> *"**Artículo 17.- Responsabilidad administrativa en el ámbito contractual***
>
> *Las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades de pequeña minería o minería artesanal en virtud de un contrato de explotación o de cesión son los únicos responsables por los incumplimientos a la normativa ambiental y de seguridad y salud ocupacional que se deriven de sus actividades."*
>
> ***Disposición Complementaria Modificatoria Única***
> *Se modifica el artículo 19 de la Ley 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, en los siguientes términos:*
>
> *"**Artículo 19.- Responsabilidad ambiental***
>
> *Las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades de pequeña minería o minería artesanal en virtud de un contrato de explotación o de cesión son los únicos responsables por los incumplimientos a la normativa ambiental y de seguridad y salud ocupacional que se deriven de sus actividades.*
>
> *Cuando se desarrollen actividades de pequeña minería o minería artesanal sin contar con un contrato de explotación o de cesión vigente, el titular de la concesión responde solidariamente con quienes ejecutan dichas actividades por los impactos causados al ambiente, si la autoridad ambiental competente acredita su participación.*
>
> *El incumplimiento de las normas ambientales comprobado por la autoridad competente constituye causal de resolución del contrato o acuerdo de explotación minera."*

42. Según la exposición de motivos, el artículo 23 del Decreto Legislativo 1336 atribuye al minero que desarrolla la actividad mediante contrato las obligaciones ambientales y de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, se menciona que el titular de la concesión que suscribe un contrato de cesión o de explotación con un minero informal inscrito en el Reinfo no sería responsable de las obligaciones

---

[10] **Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal (Ley 27651)**
Artículo 19.- Responsabilidad ambiental
Las partes que suscriben el Contrato o Acuerdo de Explotación Minera responden solidariamente por los daños causados al ambiente conforme a la legislación vigente.
El incumplimiento de las normas ambientales comprobadas por la autoridad minera constituirá causal de resolución del Contrato o Acuerdo de Explotación Minera a que se refiere el Artículo 11 de la presente Ley.

ambientales y de seguridad y salud en el trabajo, lógica que se extendería a todos los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales.

43. También justifica su propuesta en los principios de causalidad y presunción de licitud recogidos en el artículo 230 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2026-JUS. En atención al principio de causalidad, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta. Por otra parte, en atención al principio de presunción de licitud se justificaría que sea la autoridad quien acredite la participación del titular cuando no existe contrato.

44. Al respecto, en el ámbito administrativo sancionador, el principio de causalidad exige que la sanción recaiga en quien realiza la conducta infractora. En ese sentido, el titular de un proyecto es responsable por el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la normativa, de sus instrumentos de gestión ambiental o de medidas administrativas. El contratista que opere en el área, por su parte, responde por las infracciones derivadas de sus propias actividades, siempre que no se exima al titular del cumplimiento de sus propias obligaciones. Por tanto, el titular es responsable de la actividad bajo el título habilitante correspondiente.

45. Sin embargo, la Disposición Complementaria Modificatoria Única propone modificar el régimen de responsabilidad ambiental del artículo 19 de la Ley 27651, para lo cual plantea eliminar la solidaridad del titular de la concesión y regular la responsabilidad de las personas que desarrollan actividades de pequeña minería o minería artesanal por los impactos causados al ambiente.

46. Al respecto, la responsabilidad por daño ambiental prevista en el Título IV de la Ley General del Ambiente establece la responsabilidad objetiva por actividades ambientalmente riesgosas y, en los demás casos, atribuye al agente la carga de acreditar la falta de dolo o culpa. Sin embargo, con este nuevo esquema, la carga de la prueba recaería en la entidad administrativa quien tendría que demostrar quien produjo el daño ambiental, lo cual es contrario al régimen de responsabilidad previsto en la Ley Generala del Ambiente.

47. En cuanto al artículo 23 del Decreto Legislativo 1336, es una excepción dictada para un proceso extraordinario y temporal de formalización, cuya finalidad era facilitar que los titulares suscribieran contratos con mineros informales inscritos en el Reinfo.

48. La Proposición Legislativa propone aplicar esta excepción a todo el régimen ordinario de la pequeña minería y la minería artesanal, sin evaluar sus consecuencias ni resultados. La exposición de motivos no recoge cuántos mineros se acogieron a esta excepción, cuántos títulos existen y cómo se ha fiscalizado el cumplimiento de la normativa. La exposición de motivos señala que la regla propuesta no excluye la responsabilidad del titular cuando incumpla obligaciones propias o cuando sus actos u omisiones hayan intervenido en el incumplimiento; sin embargo, el propio artículo 17 declara a la persona que desarrolla la actividad como “único responsable”. Por lo tanto, existe una diferencia entre el texto normativo y las razones que lo sustentan.

49. El titular de la concesión minera es quien tiene el título habilitante otorgado por el Estado para el aprovechamiento sobre el recurso. La celebración de un contrato

de explotación implica el traspaso de la titularidad. Conforme al artículo 74 de la Ley General del Ambiente, el titular es responsable por los impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales como consecuencia de sus actividades, lo que incluye los riesgos y daños generados por acción u omisión[11].

50. La solidaridad del régimen de responsabilidad incentiva que el titular también cumpla obligaciones ambientales y supervise su cumplimiento. Por otro lado, garantiza que exista un responsable o más para reparar los daños ocasionados. Por tanto, el principio de internalización de costos señala que toda persona debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente, y el principio de responsabilidad ambiental, que obliga al causante de la degradación a adoptar las medidas de restauración, rehabilitación, reparación o compensación (artículos VIII y IX del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente).

51. De otra parte, el segundo párrafo del artículo 19 dispone que cuando no existe contrato, el titular solo responde solidariamente "si la autoridad ambiental competente acredita su participación". Esta regla traslada a la autoridad la carga de probar la participación del titular, desconociendo que, conforme al artículo 144 de la misma ley, la responsabilidad derivada del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa es objetiva. Tampoco se explica el grado de "participación" que debería ser acreditado para que se responda solidariamente.

52. Estas reglas podrían generar un incentivo perverso. Si el titular suscribe un contrato, no responde por los daños ambientales del contratista; si no lo suscribe, solo responde si la autoridad prueba su participación. En ninguno de los dos

---

[11] **Ley General del Ambiente (Ley 28611)**
Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos
Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente.
El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.
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.
Artículo 74.- De la responsabilidad general
Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.
Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva
La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.
Artículo 145.- De la responsabilidad subjetiva
La responsabilidad en los casos no considerados en el artículo anterior es subjetiva. Esta responsabilidad sólo obliga al agente a asumir los costos derivados de una justa y equitativa indemnización y los de restauración del ambiente afectado en caso de mediar dolo o culpa. El descargo por falta de dolo o culpa corresponde al agente.

supuestos el titular tiene incentivos para impedir o denunciar la presencia de minería ilegal en su concesión.

53. En consecuencia, se recomienda mantener el texto vigente del artículo 19 de la Ley 27651 y eliminar la Única Disposición Complementaria Modificatoria para mantener la responsabilidad solidaria por daños ambientales.

6. Los incentivos para la suscripción de contratos de explotación

54. El artículo 23 de la Proposición Legislativa establece lo siguiente:

> *"**Artículo 23.- Incentivos para la suscripción de contratos de explotación***
>
> *23.1 El titular de una concesión minera perteneciente al régimen general que suscriba un contrato de explotación o de cesión, por un plazo no menor de tres años, con una persona que cumpla las condiciones para desarrollar actividades de pequeña minería o minería artesanal, paga por concepto de derecho de vigencia el monto correspondiente al estrato de pequeño productor minero durante tres años y exclusivamente en la concesión minera donde se ubique el área comprendida en el contrato.*
>
> *23.2 El beneficio señalado en el párrafo anterior se aplica a partir del año siguiente al de la fecha de inscripción del respectivo contrato en los Registros Públicos correspondientes.*
>
> *23.3 La inscripción del contrato de explotación o cesión en los Registros Públicos exime al titular de la concesión minera del pago de la penalidad correspondiente a la concesión minera.*
>
> *23.4 Los beneficios previstos en los párrafos 23.1 y 23.3 cesan cuando el contrato concluye, es resuelto o pierde vigencia, cuando el contratista es excluido del régimen de consolidación o cuando no obtiene la autorización de inicio o reinicio de actividades al vencimiento de dicho régimen.*
>
> *23.5 El Reglamento establece el procedimiento administrativo para la acreditación, aplicación, seguimiento y pérdida de beneficios".*

55. El artículo 38 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería establece que la concesión minera obliga a su trabajo, obligación que consiste en la inversión para la producción de sustancias minerales, y fija una producción mínima anual. El artículo 39 regula el derecho de vigencia, cuyo monto es de US$ 3.00 por hectárea para el régimen general y de US$ 1.00 para los pequeños productores mineros. El artículo 40, por su parte, establece una penalidad progresiva para quien no cumple con la producción o inversión mínima, y la caducidad de la concesión si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del trigésimo año[12].

---

[12] **Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (Decreto Supremo 014-92-EM)**
Artículo 38.-

56. El artículo 23 señala que, durante tres años, el titular de una concesión minera del régimen general que suscriba un contrato de explotación o de cesión con una persona que desarrolla actividades de pequeña minería o minería artesanal paga el derecho de vigencia correspondiente al pequeño productor minero. Este beneficio se aplica a toda la concesión minera donde se ubique el área comprendida en el contrato. En segundo lugar, exime al titular del pago de la penalidad correspondiente a la concesión minera, sin exigir que se acredite producción o inversión alguna, mientras el contrato se mantenga vigente.

57. El artículo 23.4 establece que el beneficio puede obtenerse mediante un contrato con una persona del régimen de consolidación del régimen minero, es decir, con quien no cuenta con autorización para operar.

58. La exposición de motivos sustenta el artículo 23 en que las concesiones mineras comprenden aproximadamente el 17.6 % del territorio nacional y en que los titulares carecen de incentivos para permitir el acceso formal de pequeños productores mineros y productores mineros artesanales. Señala que el beneficio sobre el derecho de vigencia es temporal, lo que evitaría que se convierta en una reducción permanente de obligaciones. Sin embargo, no se advierte ningún sustento para la exención de la penalidad del artículo 23.3, que no está sujeta al plazo de tres años y se mantiene mientras el contrato esté vigente.

59. El riesgo de esta disposición es la celebración de contratos para evitar el pago de la penalidad y también se podría utilizar esta documentación para encubrir actividades ilegales. Sólo bastaría con el contrato y las unas coordenadas

---

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. (…)

Artículo 39.-

A partir del año en que se hubiere formulado el petitorio, el concesionario minero estará obligado al pago del Derecho de Vigencia.

El Derecho de Vigencia es de US$ 3,00 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea solicitada u otorgada.

Para los pequeños productores mineros, el Derecho de Vigencia es de US$ 1.00 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea solicitada u otorgada. Para los productores mineros artesanales el Derecho de Vigencia es de US$ 0.50 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea solicitada u otorgada. (…)

Artículo 40.-

En caso de que no se cumpliese 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.

declaradas en el Reinfo para justificar el origen de un mineral extraído en otras zonas.

60. Por lo tanto, si se establece la eliminación de la responsabilidad solidaria del titular, el artículo 23 configura un esquema en el que el titular obtiene beneficios económicos por suscribir un contrato y, al mismo tiempo, se libera de responder por los daños que se causen en su concesión. A fin de evitar un incentivo perverso para utilizar documentación en actividades ilegales, es necesario establecer la responsabilidad solidaria, así como condicionar los beneficios a la producción efectivamente acreditada, verificada en campo y registrada en un sistema de trazabilidad desde la explotación hasta la comercialización de metales y no metales.

7. Sobre la creación del Organismo Nacional para el Fortalecimiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (Formape)

61. El artículo 9 de la Proposición Legislativa crea el Formape como organismo público técnico especializado adscrito al Minem. Entre sus funciones generales, el artículo 11 le atribuye, entre otras, las siguientes:

> *"**Artículo 11.- Funciones generales***
>
> *(…) d) Ejecutar los programas y servicios nacionales destinados al desarrollo sostenible, la formalidad y la mejora de la productividad de la pequeña minería y minería artesanal.*
>
> *e) Promover la asociatividad y el acceso de los pequeños mineros y mineros artesanales a cadenas de valor formales, mercados, servicios financieros, innovación y transferencia tecnológica. (…)*
>
> *g) Evaluar y resolver las solicitudes de aprobación de los instrumentos de gestión ambiental referidos a la pequeña minería y minería artesanal.*
>
> *h) Tramitar y resolver las solicitudes de autorización de inicio o reinicio de actividades de pequeña minería y minería artesanal que le sean transferidas conforme a ley. (…)*
>
> *n) Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones comprendidas en el ámbito de su competencia.*
>
> *o) Ejercer la potestad sancionadora y de ejecución coactiva, conforme a la normativa de la materia. (…)"*

62. Como se observa, un mismo organismo tendría a su cargo la promoción de la actividad, la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental, el otorgamiento de las autorizaciones de inicio o reinicio de actividades y la supervisión, fiscalización y sanción. Actuar como juez y parte en procedimientos ambientales puede conllevar a decisiones parciales. Por ello, el ordenamiento ambiental peruano establece organismos con funciones diferenciadas separando la certificación y fiscalización ambiental de los sectores que promueven las actividades. En ese sentido, el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) aprueba la certificación ambiental de

proyecto con impactos ambientales significativos. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Oefa), por su parte, cumple funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, conforme al artículo 3 de la Ley 29325[13]. Mientras que los ministerios sectoriales, de acuerdo con sus competencias, promueven las actividades productivas a su cargo.

63. Por lo tanto, es necesario separar las competencias de promoción de actividad minera, así como de certificación, supervisión y evaluación del Formape, una misma autoridad no debería contar con estas funciones, que pueden llevar a decisiones parcializadas que busquen promover actividades sin una adecuada evaluación y fiscalización ambiental.

64. El artículo 14 de la Ley 27651 dispone que los gobiernos regionales tienen a su cargo la fiscalización y sanción de quienes ejercen actividad minera cumpliendo las condiciones del artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, y que, en caso de que no se cumpla alguna de estas condiciones, la fiscalización y sanción estará a cargo del OEFA en materia ambiental[14]. Asimismo, el numeral 9.4 del artículo 9 del Decreto Supremo 009-2025-EM excluyó expresamente de las competencias del Minem la supervisión y fiscalización en

---

[13] **Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Ley 29325)**
Artículo 3.- Finalidad
El Sistema tiene por finalidad 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 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 (…).
Artículo 6.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo Nº 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora
(…) Cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del incumplimiento de las condiciones para que una actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales, y por tanto su condición actual debiera corresponder al ámbito de competencias del OEFA, este se encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar. (…)
Mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA se tipifican las conductas y se aprueba la escala de sanciones aplicables. La tipificación de infracciones y sanciones generales y transversales será de aplicación supletoria a la tipificación de infracciones y sanciones que utilicen las EFA.

[14] **Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal (Ley 27651)**
Artículo 14.- Sostenibilidad y fiscalización (modificado por el artículo 10 del Decreto Legislativo 1100)
Los gobiernos regionales tienen a su cargo la fiscalización, sanción y demás facultades que les han sido transferidas en el marco del proceso de descentralización, de quienes ejercen actividad minera cumpliendo con las tres condiciones previstas en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, se encuentren o no acreditados como pequeños productores mineros o productores mineros artesanales ante la Dirección General de Minería. En caso de que cualquiera de las tres condiciones antes mencionadas no se cumpliera, la fiscalización y sanción estará a cargo del OEFA, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Osinergmin, según sus respectivas competencias.
Corresponde al Gobierno Nacional la aprobación de los planes y determinación de las acciones relacionadas con la formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, los que serán de obligatorio cumplimiento de las autoridades en los tres niveles de gobierno y de los que ejercen dicha actividad minera.

materia ambiental de la pequeña minería, la minería artesanal y la minería informal[15].

65. La Proposición Legislativa no establece con claridad qué actividades de fiscalización le corresponderían al Formape. Asimismo, es importante contar con una legislación que establezca la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental de la pequeña minería y la minería artesanal. Se sugiere que se evalúe la incorporación de estas funciones de fiscalización en materia ambiental al OEFA, para evitar la fragmentación de autoridades fiscalización; sin perjuicio, de fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y mayor asignación de presupuesto para llevar a cabo esta labor.

66. Por otro lado, el artículo 59 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales atribuye a los gobiernos regionales, entre otras funciones, otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional y coordinar con el Minem la ejecución de acciones administrativas y de formalización[16].

67. La Sexta Disposición Complementaria Transitoria señala que el Formape, por cinco años prorrogables mediante decreto supremo, ejercerá las funciones de autorización y evaluación ambiental del régimen ordinario, y reconoce que los gobiernos regionales continúan ejerciéndolas hasta que su transferencia se haga efectiva. Por su parte, el artículo 12.2 dispone que los gobiernos regionales se sujetan estrictamente a los lineamientos, metodologías y procedimientos técnicos vinculantes emitidos por el Minem y el Formape. Por lo tanto, se estaría transfiriendo las competencias de gobiernos regionales hacia el nivel nacional, realizada mediante una ley que no modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

68. Los gobiernos regionales enfrentan limitaciones importantes de personal, capacidades técnicas, logística y presupuesto, como ha advertido la Defensoría del Pueblo[17]. Al respecto, es importante también velar por su fortalecimiento institucional, con una asignación de recursos acorde con el universo de administrados y la complejidad de cada región. La reasignación temporal planteada por la propuesta debe partir por una evaluación técnica de capacidades,

---

[15] **Decreto Supremo 009-2025-EM, que aprueba las disposiciones reglamentarias de la Ley 32213**
Artículo 9.- Trámites y acciones administrativas respecto al Proceso de Formalización Minera Integral
(…) 9.4. No se incluyen dentro de las competencias y funciones señaladas en el presente artículo la supervisión y/o fiscalización en materia ambiental, en seguridad y salud ocupacional en minería, respecto de la pequeña minería, la minería artesanal y la minería informal. Asimismo, se excluyen aquellos trámites y acciones administrativas no previstas de manera expresa en el párrafo 9.3 del presente artículo.

[16] **Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867)**
Artículo 59.- Funciones en materia de energía, minas e hidrocarburos
(…) c) Coordinar con el Ministerio de Energía y Minas la ejecución de acciones administrativas y de formalización para la actividad de la pequeña minería y minería artesanal. (Literal modificado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 32213)
(…) f) Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional.
(…) h) Aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes. (…)

[17] Defensoría del Pueblo. (2025). Supervisión a las funciones de las DREM y GREM en la gestión de la MAPE: Diagnóstico, desafíos y propuestas para una nueva normativa (Informe Defensorial 234). https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-234/

analizar las causas de las limitaciones a nivel regional y proponer un fortalecimiento de capacidades multinivel.

69. Por otro lado, la exposición de motivos justifica la creación del Formape en las barreras estructurales infranqueables de la Dirección General de Formalización Minera del Minem, entre ellas su *"fragilidad institucional y alta exposición a riesgos de captura política"*. No obstante, el Formape sería un organismo adscrito al mismo ministerio, con funciones de promoción, autorización y fiscalización, y sin mecanismos que aseguren su independencia frente a los administrados. La sola creación de un organismo no asegura la superación de una débil institucionalidad o la captura de funcionarios públicos.

70. Adicionalmente, la Octava Disposición Complementaria Transitoria señala que mientras el Formape no inicie operaciones, sus competencias son ejercidas por el Minem, y el inicio de operaciones se declara mediante resolución ministerial, previa aprobación de sus instrumentos de gestión y disponibilidad presupuestaria. La Quinta Disposición Complementaria Final otorga ciento veinte días para remitir el proyecto de creación del Formpe al Congreso de la República.

71. Por tanto, el régimen de consolidación sería conducido por el Minem bajo las normas reglamentarias del régimen de formalización minera, en tanto no se apruebe la creación del Formpe. Ante ello, es necesario eliminar la posibilidad de prorrogar por decreto supremo los plazos de ejercicio temporal de competencias y establecer un único cronograma de transferencia con plazos previstos por ley.

8. Sobre la fiscalización de las plantas de beneficio

72. La Sétima Disposición Complementaria Transitoria establece lo siguiente:

> *"**SÉTIMA. Fiscalización de plantas de beneficio***
>
> *Por el plazo de cinco años contado desde el día siguiente de la publicación de esta ley, las funciones de supervisión, fiscalización y sanción sobre las plantas de beneficio comprendidas en el régimen ordinario o en el régimen de consolidación, cuya capacidad de tratamiento autorizada sea superior a veinticinco (25) toneladas métricas por día, son ejercidas por el OEFA, en materia ambiental; el OSINERGMIN, en materia de seguridad de la infraestructura, instalaciones y gestión de las operaciones mineras; y la SUNAFIL, en materia sociolaboral y de seguridad y salud en el trabajo, conforme a sus respectivos marcos normativos. Dicho plazo puede ser extendido mediante decreto supremo.*
>
> *La transferencia de las funciones que correspondan se efectúa conforme al cronograma aprobado mediante decreto supremo refrendado por los titulares de los sectores involucrados. Hasta que se haga efectiva, las entidades que actualmente las ejercen continúan a cargo de ellas."*

73. Las plantas de beneficio son un punto crítico de la cadena del oro. El mineral extraído ilegalmente puede ser procesado en plantas de beneficio legales, lo que demuestra que la condición formal de una planta no garantiza la legalidad del

mineral que recibe. Por ello, es necesario fortalecer su control como punto estratégico para contrastar los volúmenes que una unidad minera podría producir con los volúmenes declarados, transportados y procesados.

74. No obstante, la propuesta señala que la fiscalización a cargo de OEFA se restringe a las plantas con capacidad superior a 25 toneladas métricas por día, por lo que las plantas de menor capacidad, que corresponden al estrato de la minería artesanal, quedan fuera de su alcance. Dicha asignación de competencias es temporal, por cinco años prorrogables, cuando no existe razón para que la fiscalización de las plantas debería tener carácter transitorio. Asimismo, la aplicación de esta disposición queda diferida a un cronograma de transferencia sin plazo, durante el cual continúan a cargo las entidades que actualmente ejercen esas funciones. Tampoco se establece la autoridad que ejerce la fiscalización de actividades de extracción de la pequeña minería y la minería artesanal en el régimen de consolidación.

75. La exposición de motivos señala que la temporalidad de esta disposición "permite evaluar su funcionamiento", pero la Proposición Legislativa no establece ningún mecanismo de evaluación ni condiciona la prórroga a sus resultados. La exposición de motivos tampoco explica por qué el umbral se fija en 25 toneladas métricas por día. El sustento de esta propuesta no se basa en datos actualizados sobre la cantidad de plantas de beneficio, su tamaño, cómo es su operación y cuáles serían los resultados de la supervisión y fiscalización en las mismas.

76. Por ello, se sugiere que el OEFA ejerza, de manera permanente y sin posibilidad de prórroga, la fiscalización ambiental de todas las plantas de beneficio que procesen mineral, con independencia de su capacidad. Es importante que la misma ley se fije un plazo cierto para la transferencia.

77. Asimismo, es necesario establecer la obligación de las plantas de inscribirse y reportar en el sistema de trazabilidad los volúmenes recibidos, su origen y su capacidad, de modo que se generen alertas cuando los volúmenes excedan la capacidad declarada del proveedor, prohibiendo expresamente que las plantas reciban mineral de personas sin autorización o excluidas. Dicho sistema de trazabilidad también debe ir acompañado de la interoperabilidad de las entidades a cargo de la fiscalización ambiental de toda la cadena productiva de la actividad minera, por ello, se debe precisar que el OEFA es la entidad competente para fiscalizar las actividades de extracción de la pequeña minería y la minería artesanal.

9. Sobre la certificación ambiental

78. El artículo 16 de la Proposición Legislativa dispone lo siguiente:

> *"**Artículo 16.- Gestión y certificación ambiental***
>
> *16.1 Las actividades mineras correspondientes a la pequeña minería y minería artesanal se sujetan a los principios y criterios de protección ambiental establecidos en el SEIA y deben contar con certificación ambiental para su inicio, conforme a la legislación aplicable.*

16.2 A través de decreto supremo, refrendado por el Minem y el MINAM, se establece el procedimiento administrativo para la obtención de la certificación ambiental para la pequeña minería y minería artesanal, orientado a asegurar una evaluación proporcional, célere y adecuada a las características y riesgos de dichas actividades, así como a las condiciones territoriales, geográficas, ecosistémicas y socioambientales de las zonas donde se desarrollan, garantizando el cumplimiento de los estándares de protección aplicables. (…)"

79. Sobre el referido artículo, es importante considerar que, en materia de certificación ambiental, la pequeña minería y minería artesanal en caso inicien una actividad deben obtener una Declaración de Impacto Ambiental o un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado, considerando los impactos que sus actividades podrían tener sobre el ambiente, conforme al artículo 15 de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, Ley 27651[18].

80. En ese sentido, no existe ninguna justificación en la exposición de motivos que sustente por qué se debería contar con un nuevo instrumento de gestión ambiental para la pequeña minería y minería artesanal, considerando que ya se cuenta con un marco normativo que tiene su base en el SEIA. La Exposición de Motivos no incluye información respecto de cuál es el estado situacional del proceso de certificación ambiental para la pequeña minería y minería artesanal como para sustentar la necesidad y razonabilidad de crear un nuevo instrumento de gestión ambiental complementario.

81. Al respecto, la propuesta establece una evaluación proporcional, célere y adecuada a las características y riesgos de la pequeña minera y minería artesanal El carácter "célere" del procedimiento no puede traducirse en la reducción de estándares ambientales o la simplificación administrativa que no esté debidamente sustentada, el silencio administrativo positivo o la aprobación automática de instrumentos de gestión ambiental, se encuentren comprendidos o no en el SEIA.

82. Sobre lo anterior, la Exposición de Motivos lo único que incluye es una referencia a la habilitación legal que tendría el Minem para crear instrumentos de gestión ambiental complementarios con la aprobación del Minam. Sin embargo, no adjunta información de la necesidad de crear un instrumento nuevo, cuando la pequeña minería y minería artesanal, como se ha señalado, ya tienen instrumentos de gestión ambiental designados.

83. Por el contrario, esta propuesta legislativa debería considerar medidas para fortalecer la evaluación ambiental de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. Por ejemplo, la incorporación de una línea base, la identificación y

---

[18] **Artículo 15.- Estudios de impacto ambiental**
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 su caso, para la obtención de la Certificación Ambiental referida en la Ley Nº 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. La declaración o estudio que deban presentar los pequeños productores mineros y los productores mineros artesanales no requerirán estar suscritos por un auditor ambiental registrado, bastará para el efecto la suscripción del o los profesionales competentes en la materia.
La Declaración o Estudio de Impacto Ambiental, deberá contener la identificación de los compromisos ambientales y sociales individuales o colectivos, según sea la naturaleza de éstos.

evaluación de impactos, el plan de manejo ambiental, el plan de cierre y su garantía financiera, los mecanismos de participación ciudadana previstos en el artículo III del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente y en el artículo 13 de la Ley 27446, y las opiniones técnicas de las autoridades competentes.

84. Por otro lado, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria dispone que los instrumentos de gestión ambiental aprobados antes de la vigencia del régimen de consolidación mantienen sus efectos. Debe considerarse que una parte de los instrumentos aprobados en el régimen de formalización minera tiene naturaleza correctiva, como el Igac o el Igafom en su aspecto correctivo, y fue diseñada para adecuar actividades ya iniciadas. La Proposición Legislativa debería precisar si estos instrumentos equivalen a la certificación ambiental exigida por los artículos 15.1 y 16.1 para incorporarse al régimen ordinario o si deben ser actualizados conforme al nuevo procedimiento.

10. Sobre el uso del mercurio y el cumplimiento del Convenio de Minamata

85. El artículo 16.3 de la Proposición Legislativa establece lo siguiente:

> *"16.3 Las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades de extracción, beneficio o procesamiento de oro en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal adoptan medidas para reducir progresivamente el uso de mercurio y de compuestos de mercurio y eliminarlo definitivamente. El Reglamento establece las condiciones, plazos y gradualidad aplicables."*

86. El Perú aprobó el Convenio de Minamata sobre el Mercurio mediante la Resolución Legislativa 30352, el cual se encuentra vigente para el país desde el 16 de agosto de 2017.

87. Mediante Decreto Supremo 004-2019-MINAM se aprobó el Plan Nacional de Aplicación del Convenio y, mediante Resolución Ministerial 020-2024-MINAM, se publicó para consulta el proyecto de Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala, el cual aún no ha sido aprobado. La Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial 281, identificó una brecha entre el desarrollo normativo y la ejecución efectiva de las obligaciones asumidas, la inoperatividad de los sistemas de trazabilidad y el desvío del insumo hacia el circuito ilegal[19].

88. El artículo 16.3 no prohíbe ninguna práctica relacionada con el uso del mercurio. La reducción del uso de mercurio y cómo llegar a su eliminación progresiva será prevista en el reglamento que fijará las condiciones, los plazos y la gradualidad.

89. La exposición de motivos no cuantifica el uso de mercurio en la pequeña minería y la minería artesanal, tampoco señala los impactos a la salud y el ambiente por el uso de este insumo, los cuales se encuentran extensamente documentados. Por ejemplo, las personas que trabajan con insumos de mercurio también están expuestas al daño de su salud, ya que no cuentan con los equipos de protección

[19] Defensoría del Pueblo. (2026). El mercurio en el Perú: Problemática actual y seguimiento a la implementación del Convenio de Minamata (Informe 281). https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-281/

necesarios[20]. En Madre de Dios, un estudio con alrededor de 23 comunidades cercanas a la Reserva Comunal Amarakaeri confirmó que más de 2000 personas tenían niveles críticos de exposición[21]. En Loreto, un reciente estudio sobre los niveles de mercurio en peces y en la población humana en comunidades ribereñas de la cuenca de los ríos Nanay y Pintuyacu reveló que existe una exposición generalizada y preocupante a este insumo, especialmente en los grupos más vulnerables, como mujeres en edad reproductiva, niños pequeños y adultos mayores[22].

90. Es importante que la propuesta prohíba prácticas como la amalgamación del mineral en bruto; la quema expuesta de la amalgama o amalgama procesada; la quema de la amalgama en zonas residenciales; y la lixiviación de cianuro en sedimentos, mineral en bruto o rocas a los que se ha agregado mercurio, sin eliminar primero el mercurio. Estas prácticas son las de mayor riesgo para la salud de las poblaciones expuestas y deberían estar prohibidas acorde al Anexo C del Convenio de Minamata.

91. Se debe señalar que el incumplimiento de obligaciones respecto del uso de mercurio implica la no inscripción en el Reinfo o su salida. Es necesario también aprobar el Plan de Acción Nacional para la Minería de Oro Artesanal y de Pequeña Escala en el Perú con metas, plazos e indicadores verificables. Se debe integrar la trazabilidad del mercurio con la trazabilidad del oro, de modo que se generen alertas cuando exista consumo de mercurio sin una producción legal correspondiente. Considerando la magnitud del problema, es necesario prever un sistema permanente de vigilancia sanitaria de las poblaciones expuestas.

11. Sobre la trazabilidad y transparencia

92. El artículo 18 de la Proposición Legislativa dispone que el Formape administre los sistemas nacionales de información y trazabilidad de la pequeña minería y minería artesanal, que permiten identificar el origen, traslado, recepción, beneficio, procesamiento y comercialización de los minerales. Su numeral 18.4 establece lo siguiente:

> *"18.4 El Minem establece los estándares nacionales de información e interoperabilidad. El Formape garantiza la seguridad, continuidad y funcionamiento de los sistemas. Su administración no modifica las competencias atribuidas por ley a otras entidades ni el carácter público, reservado, confidencial o restringido de la información."*

---

[20] Casas, C. (2026). Minería artesanal y de pequeña escala en el Perú: Una ruta para avanzar hacia una MAPE formal, productiva y responsable. Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad, Universidad del Pacífico. https://cems.up.edu.pe/publicacion/mineria-artesanal-y-de-pequena-escala-en-el-peru-unaruta-para-avanzar-hacia-una-mape-formal-productiva-y-responsable/

[21] Defensoría del Pueblo. (2026). El mercurio en el Perú: Problemática actual y seguimiento a la implementación del Convenio de Minamata (Informe 281). https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-281/

[22] Vega, C. M., Pisconte, J. N., García, C., Torres, M. I., Salcedo, K. D., & Fernandez, L. E. (2025). Niveles de exposición a mercurio en peces y en pobladores de comunidades ribereñas en la cuenca del río Nanay y Pintuyacu (Loreto, Perú). Centro de Innovación Científica Amazónica & Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible. https://cincia.org/wp-content/uploads/Informe-Mercurio-en-comunidades-de-Loreto.docx. Pdf

93. La trazabilidad es una herramienta fundamental frente a la minería ilegal, porque permite seguir el mineral a lo largo de su cadena de valor. Sin embargo, la Proposición Legislativa no hace referencia al Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (Sipmma), creado por el artículo 3 de la Ley 32213 para supervisar la trazabilidad operativa de minerales, explosivos, insumos químicos y productos fiscalizados, y regulado por el Decreto Supremo 009-2025-EM, que prevé alertas, reportes y un módulo de monitoreo mediante sistemas de posicionamiento global[23].

94. El articulado propuesto no recoge al Sipmma como sistema de trazabilidad, pese a que es mencionado en la exposición de motivos como sustento. Por lo tanto, la Proposición Legislativa debería expresamente señalar al Sipmma como el núcleo del sistema nacional de trazabilidad. De esta forma, queda establecido que existe un único sistema el cual puede ser mejorado y optimizado por la propuesta de ley, previendo su interoperatibilidad con el Sistema Integrado de Fiscalización Ambiental, el Sistema de Derechos Mineros y Catastro y el SEIA, en los términos previstos en el artículo 3 de la Ley 32213. La falta de referencia podría conllevar a plantear un sistema alternativo de trazabilidad o diferenciados del Sipmma.

95. Asimismo, el contenido mínimo previsto en el artículo 18.2 se limita a los derechos mineros, las autorizaciones, los instrumentos ambientales, la producción, el transporte, el beneficio, la comercialización, las medidas administrativas, las sanciones y el estado de vigencia de las actividades. No incluye la trazabilidad de los insumos químicos fiscalizados conforme a la Ley 32412, de los explosivos y de la maquinaria, ni la información aduanera sobre exportaciones, la información financiera de la UIF-Perú ni la información sobre áreas naturales protegidas y ecosistemas frágiles. Es necesario que la trazabilidad comprenda el mineral desde la unidad de extracción hasta su exportación, y que se extienda a los insumos que hacen posible su extracción y procesamiento.

96. En materia de transparencia, se recomienda que la ley disponga la publicación periódica, en formato de datos abiertos, de la relación de personas comprendidas en cada régimen, sus coordenadas, autorizaciones, instrumentos de gestión ambiental, plantas de beneficio y su capacidad, exclusiones y sanciones, sin

---

[23] **Ley 32213, Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal**
Artículo 3. Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal
Se crea el Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (SIPMMA) para supervisar la trazabilidad operativa de minerales, explosivos, insumos químicos y productos fiscalizados en la pequeña minería y minería artesanal.
El Sistema deberá ser interoperable e interconectado entre las entidades del Estado para facilitar la identificación de incumplimientos y asegurar la formalización efectiva de las actividades que regula el objeto de la presente ley.
Las plantas de procesamiento deben inscribirse en el registro de trazabilidad y están sujetas a control operativo bajo el SIPMMA, con el soporte de tecnología GPS como herramienta clave para verificar las operaciones y prevenir desviaciones.

Decreto Supremo 009-2025-EM
Artículo 5.- Contenido del SIPMMA
(…) 5.5. El SIPMMA genera alertas y reportes automáticos validados con bases de datos de diversas entidades de la administración pública, con la finalidad de fortalecer la trazabilidad de la cadena de valor de la actividad minera artesanal y de pequeña minería. Estos reportes permiten identificar riesgos, verificar el cumplimiento de obligaciones administrativas, y facilitar la toma de decisiones de las autoridades competentes. (…)

perjuicio de la protección de los datos personales e información confidencial. La información pública y accesible es una condición para la vigilancia ciudadana y para la rendición de cuentas.

12. Sobre el riesgo de lavado de activos

97. El artículo 22.1 de la Proposición Legislativa autoriza al Banco de la Nación a abrir cuentas corrientes y de ahorro a las personas del régimen ordinario y del régimen de consolidación. El régimen de consolidación comprende a personas que no cuentan con autorización para operar, en un contexto en el que la UIF-Perú ha calificado a la minería ilegal como el principal riesgo de lavado de activos del país, con un nivel "muy alto", explicado por el importante volumen de activos ilícitos que genera[24].

98. La exposición de motivos sustenta la medida en que, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 86.7 % de las operaciones de la pequeña minería y la minería artesanal se realiza en efectivo y el 99 % de las empresas del sector no accede a crédito productivo formal, y en que el Estatuto del Banco de la Nación limita sus facultades para abrir cuentas. Sin embargo, no contiene ninguna referencia al riesgo de lavado de activos ni a las obligaciones de prevención aplicables.

99. Es importante reforzar las obligaciones del sistema de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, por lo que cualquier incentivo financiero deberá estar sujeto a medidas de debida diligencia reforzada. También se hace necesario establecer un sistema de trazabilidad y alerta, de modo que los movimientos incompatibles con la producción declarada generen alertas y reportes a la UIF-Perú.

100. Por todas las razones expuestas, consideramos que la Proposición Legislativa 00608-2026-2031-CD, "Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal", **debe ser reformulada** conforme a las recomendaciones de la presente Opinión Legal. De no incorporarse modificaciones al régimen de consolidación y al régimen de responsabilidad ambiental, **recomendamos su archivo.**

13. Sobre los derechos de los derechos territoriales y a la consulta previa de los pueblos indígenas

101. La propuesta de artículo 8 resulta insuficiente para garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Si bien recoge la protección del patrimonio cultural y de las reservas indígenas y territoriales para pueblos en situación de aislamiento y contacto inicial, omite una salvaguarda expresa de los derechos territoriales y de consulta previa de los demás pueblos indígenas.

102. Cualquier disposición legislativa que promueva actividades extractivas, independientemente de su envergadura, debe respetar la propiedad comunal y los derechos de los pueblos indígenas. Este deber encuentra sustento en los artículos

[24] Superintendencia de Banca, Seguros y AFP–Unidad de Inteligencia Financiera del Perú [SBS-UIF Perú]. (2026). Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos (LA) en el Perú 2025: Resumen ejecutivo. https://www.sbs.gob.pe/Portals/5/jer/ESTUDIO-ANALISIS-RIESGO/ENR%20LA%202025_Resumen_Ejecutivo.pdf

88 y 89 de la Constitución, los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 7 de la Ley 29785.

103. En efecto, la información disponible evidencia una brecha importante de titulación de comunidades. Según cifras de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural, con corte al 31 de diciembre de 2023, de 6270 comunidades campesinas reconocidas, 5151 contaban con título, lo que dejaba una brecha de 1119 comunidades. En el caso de las comunidades nativas, de 2268 reconocidas, 1547 estaban tituladas, con una brecha de 721 comunidades.

104. A ello se suma la existencia de títulos antiguos cuyos planos carecen de coordenadas georreferenciadas o presentan imprecisiones, lo que dificulta su adecuada incorporación al catastro y la identificación de superposiciones. Esta situación ha sido reconocida por la regulación que establece procedimientos de georreferenciación para comunidades ya tituladas, mediante la Resolución Ministerial 0370-2017-MINAGRI y la Resolución Ministerial 0042-2021-MIDAGRI.

105. Esta realidad exige adoptar medidas que garanticen la protección del territorio aun cuando su titulación o georreferenciación se encuentre pendiente. Los numerales 1 y 2 del artículo 14 del Convenio 169 de la OIT obligan al Estado a reconocer y proteger la propiedad y posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que la posesión tradicional equivale al título de pleno dominio y permite exigir su reconocimiento e inscripción, recogiendo el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Sawhoyamaxa. Por tanto, la ausencia de un título o de información catastral completa no permite presumir que el territorio se encuentra libre de derechos indígenas.

106. Lo mismo ocurre con la consulta previa de las medidas administrativas susceptibles de afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas. El artículo 6.1.a del Convenio 169 de la OIT exige realizarla mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas; su artículo 15.2 exige consultar antes de emprender o autorizar la prospección o explotación de recursos existentes en sus tierras. En el ámbito nacional, los artículos 2, 4.a y 9 de la Ley 29785, Ley de Consulta Previa, regulan su obligatoriedad, oportunidad e identificación de las medidas consultables.

107. Siendo ello así, la pequeña escala de la actividad o su incorporación al régimen de consolidación no justifican omitir la consulta cuando exista afectación directa. La propuesta debe recoger expresamente esta obligación antes de la adopción de las medidas correspondientes.

Sobre las garantías en Áreas Naturales Protegidas

108. La propuesta de Quinta Disposición Complementaria Transitoria establece mantener las causales de exclusión y la revocación de inscripciones superpuestas a áreas naturales protegidas.

109. Al respecto, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto Legislativo 1336, las personas que ocupan áreas no permitidas para el ejercicio de la minería, entre ellas las áreas naturales protegidas (ANP), no pueden acogerse al proceso de formalización minera integral.

110. Respecto de las zonas de amortiguamiento, el artículo 25 de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, dispone que las actividades desarrolladas en ellas no deben poner en riesgo los fines del ANP. Asimismo, los numerales 116.1 y 116.2 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 038-2001-AG, regulan la compatibilidad previa al otorgamiento de derechos y la opinión técnica previa favorable del SERNANP sobre el instrumento de gestión ambiental. Por ello, la viabilidad de una actividad en estos espacios exige evaluar su compatibilidad y cumplir los requisitos aplicables.

111. En el ámbito penal, existen decisiones que han aplicado la agravante del numeral 1 del artículo 307-B del Código Penal a actividades mineras ilegales desarrolladas en zonas de amortiguamiento. En el expediente 02014-2019-18-2402-JR-PE-01, referido a la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal El Sira, el Juzgado Penal Colegiado de Coronel Portillo condenó por los numerales 1 y 3 del artículo 307-B, vinculados con la actividad en zona no permitida y el uso de dragas o instrumentos similares. Asimismo, la publicación de la SPDA sobre las 27 propuestas frente a la minería ilegal recoge el caso de Allpahuayo Mishana, en el que se aplicó el numeral 1 por extracción de arena blanca sin autorización y sin el pronunciamiento favorable del SERNANP. Estos antecedentes sustentan la necesidad de asegurar una respuesta administrativa coherente con la protección penal de las zonas de amortiguamiento.

112. En el régimen vigente, el artículo 5.1 del Decreto Supremo 001-2020-EM, modificado por el Decreto Supremo 010-2022-EM, dispone la revocación de inscripciones superpuestas con ANP. A su vez, el artículo 8.1.c prevé la exclusión cuando el SERNANP emite opinión desfavorable respecto de una actividad inscrita en el REINFO en una zona de amortiguamiento, como resultado de la evaluación del IGAC o IGAFOM. Se trata de supuestos distintos que la propuesta debe recoger con precisión.

113. En efecto, si bien la remisión general de la quinta disposición a las causales de exclusión comprende este último supuesto, resulta conveniente mencionarlo expresamente, junto con la revocación por superposición con ANP. De lo contrario se podría entender una derogación tácita de las disposiciones adicionales vigentes del Decreto Supremo 001-2020-EM y, en consecuencia, afectar las competencias del SERNANP para la emisión de la opinión previa respectiva.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA