



COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINO, AMAZÓNICO,
AFROPERUANO, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS, AFROPERUANO, AMBIENTE Y
ECOLOGÍA

Periodo Anual de Sesiones 2023-2024

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología (CPAAAE) el Proyecto de Ley 3634/2022-CR, *Ley de la Minería a Pequeña Escala - MAPE*, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, de autoría del congresista Jorge Luis Flores Ancachi.

En la décima sexta sesión ordinaria semipresencial, celebrada el 26 de marzo de 2024, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, con dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por mayoría el dictamen de no aprobación recaído en el Proyecto de Ley 3634/2022-CR, Ley de la Minería a Pequeña Escala- MAPE. Votaron a favor del dictamen los señores congresistas Ruth LUQUE IBARRA, Francis Jhasmina PAREDES CASTRO, María TAIPE CORONADO, Juan BURGOS OLIVEROS, Nilza Merly CHACON TRUJILLO, Gladys Margot ECHAIZ DE NUNEZ IZAGA, Nelcy Lidia HEIDINGER BALLESTEROS, Mery Eliana INFANTES CASTANEDA, Jeny Luz LOPEZ MORALES, Auristela Ana OBANDO MORGAN, Karol Ivett PAREDES FONSECA, Susel Ana María PAREDES PIQUE, Silvana Emperatriz ROBLES ARAUJO y Elvis Hernán VERGARA MENDOZA. Se registraron los votos en abstención de los congresistas Pasión Neomias DAVILA ATANACIO e Isaac MITA ALANOCA. No se registraron votos en contra.

I. Situación procesal del proyecto legislativo

Mediante Oficio 133-2023-2024-ADP-CD/CR remitido por la Oficialía Mayor el 10 de octubre de 2023, se hace de conocimiento de la CPAAAE que el Consejo Directivo del Congreso, en su sesión del 10 de octubre de 2023, acordó el envío del Proyecto de Ley 3634/2022-CR (en adelante el proyecto legislativo) para estudio y dictamen a esta comisión en calidad de segunda comisión dictaminadora.¹

¹ Ver Oficio 133-2023-2024-ADP-CD/CR en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM0MTUz/pdf>.

Esta derivación es resultado del acuerdo aprobado por unanimidad por la CPAAAE en su quinta sesión ordinaria, celebrada el 3 de octubre de 2023, a fin de solicitar el envío y conocimiento del referido proyecto legislativo.

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

Cabe agregar que esta iniciativa legislativa ingresó a trámite documentario el 23 de noviembre de 2022 y fue decretado originariamente a la Comisión de Energía y Minas como única dictaminadora.

II. Contenido del proyecto legislativo

El texto normativo del proyecto legislativo contiene 52 artículos, 6 disposiciones complementarias finales, 7 disposiciones complementarias transitorias, 4 disposiciones complementarias modificatorias y 1 disposición complementaria derogatoria, cuyo detalle puede ser visualizado en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTMzOTcx/pdf>

La sumilla de las propuestas contenidas en la iniciativa es la siguiente:

Título I. Disposiciones generales (Arts. 1 al 5)

Declara de interés nacional y necesidad pública la minería a pequeña escala (MAPE) conformada por la pequeña minería, la minería artesanal y la minería tradicional, a fin de hacerla sostenible y responsable ambiental, económica y socialmente, y establece, además, las definiciones a esas categorías de minería.

Título II. Marco institucional de la MAPE

Capítulo I. De la política y los lineamientos (Arts. 6 al 7)

Dispone que el Estado promueve un entorno favorable para el desarrollo de la competitividad de la actividad minera de la MAPE y el apoyo a los nuevos emprendimientos.

Asimismo, señala que la formalización minera es de carácter permanente y contempla el acceso a insumos de la operación, herramientas, equipos, maquinarias y tecnología en la cadena productiva de la actividad, y mantiene un compromiso real y eficaz con el respeto al medio ambiente, las normas de seguridad y salud ocupacional en el área donde realiza actividad minera.

Capítulo II. Instituciones a cargo de la MAPE (Arts. 8 al 9)

El Ministerio de Energía y Minas a través de la Dirección General de Minería a Pequeña Escala define las políticas nacionales de promoción, protección y sostenibilidad de la MAPE e incentiva el desarrollo sostenible de la actividad minera.

Se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Minería a Pequeña Escala - CONAMAPE- como órgano adscrito al Ministerio de Energía y Minas, pero que es presidido por la Presidencia del Consejo de Ministros.

Se modifica la denominación de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas por Dirección General de Minería a Pequeña Escala.

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

Título III. Instrumentos de promoción y capacitación de la MAPE

Capítulo I. Promoción (Arts. 10 al 13)

El Estado promueve, protege, asiste, fomenta en su desarrollo integral y facilita el acceso a la asistencia técnica operativa, nuevas tecnologías de explotación y/o beneficio de minerales; así como a servicios empresariales, financieros y no financieros, bancarios a la actividad de la MAPE.

Promoción de la asistencia técnica en geología, minería, prospección minera y metalurgia para las actividades de la MAPE, cuya tutoría está a cargo del INGEMMET.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo — MTPE en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas promoverán la formalización laboral en la MAPE.

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo MINCETUR y el Ministerio de la Producción - PRODUCE promueven la transformación, industrialización de joyería de oro y otros metales, así como la apertura de mercados en el interior y exterior del país para la comercialización de su producción minera.

El MEF y SUNAT establecen un régimen tributario y un régimen de fiscalización acorde a la MAPE.

Encarga al INGEMMET la formulación de un programa especial de apoyo a la MAPE, relacionado con el análisis de muestras y mapeo de estructuras geológicas debidamente acreditadas por el INACAL.

Capítulo II. De la capacitación y asistencia técnica (Arts. 14 al 15)

El Ministerio de Energía y Minas elaborará programas anuales de capacitación en permisología de insumos de la operación, explosivos, combustible e insumos químicos, competitividad empresarial y tecnológica.

INGEMMET brinda asistencia técnica geológica minera in situ respecto a la prospección a quienes vienen realizando actividades de la MAPE.

Capítulo III. Servicio Civil de Graduados (Art. 16)

Crea el programa "Servicio civil de graduados en apoyo de la formalización minera" en el sector público y privado que es prestado por los bachilleres y/o profesionales en ingeniería geológica, ingeniería de minas, ingeniería ambiental y/o a fines, ingeniería metalúrgica, ingeniería de seguridad industrial y/o minera, derecho, sociología, antropología, arqueología entre otras carreras afines y/o similares vinculadas a la actividad minera. El servicio tendrá un año de duración para el graduado.

Capítulo IV. Acceso a los mercados y a la información (Art. 17 al 22)

Crea el Fondo Minero de la MAPE con el propósito de generar incentivos que coadyuven a la promoción, financiamiento, capacitación, competitividad, innovación tecnológica y

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

asistencia técnica de los sujetos de la MAPE. Una de las fuentes de financiamiento será vía recursos ordinarios del tesoro público.

Con los recursos de este Fondo se implementa un programa especial de comercialización de oro a través de la celebración de convenios con terceros especializados en la prestación de servicios vinculados al programa.

Se autoriza al Banco de la Nación a prestar los servicios bancarios necesarios para la compra del oro y las operaciones de otros minerales, así como la creación de un programa de crédito estatal por debajo de la tasa de interés del mercado destinado a la adquisición e implementación de tecnología y maquinaria para las actividades de la MAPE.

Asimismo, propone habilitar que el Estado instale plantas de beneficio y/o laboratorios de análisis de minerales.

Capítulo V. De la investigación, innovación y servicios tecnológicos (Arts. 23 al 24)

El Ministerio de Energía y Minas en coordinación con el Ministerio de la Producción, el Ministerio del Ambiente y los Gobiernos Regionales promueven e incentivan el desarrollo de un mercado competitivo de plantas de beneficio que adquieran y procesen minerales provenientes de las actividades de la MAPE.

Título IV. Obligaciones de la MAPE (Arts. 25 al 28)

El titular minero de la MAPE es responsable por las emisiones, efluentes, vertimientos, residuos sólidos, ruido, vibraciones y cualquier otro aspecto de sus actividades que pueda generar impactos ambientales negativos, debiendo cumplir las obligaciones previstas en las normas vigentes. Es responsable de comunicar al Gobierno Regional cualquier indicio de peligro inminente, con la finalidad de proteger la vida y salud de los trabajadores, equipos, maquinarias y ambiente de trabajo.

Título V. Insumos para la operación (Arts. 29 al 31)

La competencia para la regulación, administración, registro y permisos de los insumos para la operación, específicamente: explosivos, insumos químicos y combustibles será ejercida por la Dirección General de Minería a Pequeña Escala del Ministerio de Energía y Minas. Los explosivos, el mercado, el cianuro, combustibles y otros insumos fiscalizables, son insumos de la operación inherentes a la actividad minera de la MAPE.

Título VI. Procedimiento para las actividades mineras de la MAPE (Art. 32)

Señala que la formalización minera tiene carácter obligatorio, permanente e indeterminado, el reglamento de la Ley establece las condiciones y requisitos para inscribirse en los registros de la MAPE.

Las personas naturales o jurídicas que ocupen áreas no permitidas para el ejercicio de la minería, tales como zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas, reservas indígenas, reservas territoriales en proceso de adecuación y otras de acuerdo a la legislación vigente

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

no pueden acogerse al proceso de formalización; tampoco en las unidades mineras provenientes de registros de formalización al amparo del Decreto legislativo 1105, Decreto Legislativo 1293 y Ley 31007 que hubieran presentado y/o aprobado su instrumento de gestión ambiental respectivo.

Capítulo I. Registros de la MAPE (Arts. 33 al 34)

Se crean los siguientes registros que están a cargo de la Dirección General de Minería a Pequeña Escala del Ministerio de Energía y Minas:

- a) Registro de Formalización de Pequeño Productor Minero – RFM
- b) Registro de Formalización de Productor Minero Artesanal – RFA
- c) Registro de Formalización de Minería Tradicional – RFT
- d) Registro de Unidades Mineras Formales de Pequeña Escala – REFOR

Capítulo II. Modalidades de acceso al título minero (Arts. 35 al 38)

Señala que, mediante Decreto Supremo del Ministerio de Energía y Minas, se establecerán zonas especiales para la MAPE en áreas extinguidas libres. Estas áreas son adjudicadas por el INGEMMET a favor del Fondo Minero sin mediar el procedimiento establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.

Permite la suscripción de contratos de explotación minera entre el titular de un derecho minero y terceros (personas naturales o jurídicas) a desarrollar actividad de pequeña minería y minera artesanal para extraer minerales en una parte o en el área total de su concesión minera, a cambio de una contraprestación.

También señala que el INGEMMET y/o la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional y/o la que haga sus veces, a solicitud del interesado extingue la concesión minera en la que el titular minero no realiza actividad minera y otorga derecho de preferencia para formular el petitorio minero asociativamente por parte de quienes se encuentren en formalización siempre y cuando acrediten posesión continua, inversión y explotación durante los últimos diez (10) años previos a su solicitud.

Capítulo III. Instrumentos de Gestión Ambiental para la MAPE (Arts. 39 al 40)

Crea dentro del procedimiento administrativo correspondiente el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFCM) y la Ficha Técnica Ambiental Regional (FITAR) para la minería tradicional, que presentan los titulares de la actividad minera inscritos en los registros correspondientes ante la autoridad competente.

Capítulo VI. Terreno superficial (Art. 41)

Señala las formas de acreditación de la propiedad o de autorización del uso del terreno superficial para las actividades mineras.

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

Título VII. Aspectos ambientales y de seguridad y salud ocupacional (Arts. 42 al 45)

Señala que las personas naturales o jurídicas, que desarrollan actividades de la minería a pequeña escala deben cumplir con las disposiciones ambientales, con el fin primordial de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, y remediar los impactos ambientales negativos derivados de tales actividades, para propender al desarrollo sostenible establecido en la Constitución Política, la Ley 28611, Ley General del Ambiente, la Ley 28245, Ley marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-92 EM, y las demás disposiciones legales pertinentes: así como sus modificaciones o sustitutorias.

Título VIII. Comercialización y transporte de minerales (Arts. 46 al 49)

Se crea el Registro de Procesadores y Comercializadores de Oro y otros minerales - REPROCOR que será implementado por la Dirección General de Minería a Pequeña Escala del Ministerio de Energía y Minas.

La SUNAT y el Ministerio de Energía y Minas capacitan a las instituciones y organismos del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y al Ministerio Público en los alcances de la comercialización de minerales e ilícitos penales relacionados con la actividad minera.

Título IX. Supervisión y fiscalización ambiental (Arts. 50 al 51)

Los Gobiernos Regionales tienen a su cargo la supervisión y fiscalización y demás facultades que les han sido transferidas en el marco del proceso de descentralización, de quienes ejercen actividad minera a pequeña escala.

Título X. Aspectos laborales y sociales (Art. 52)

Señala que la minería a pequeña escala se sostiene en los incisos 2, 15 y 24.b del artículo 2 de la Constitución Política que establecen que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la Ley, a trabajar libremente con sujeción a ley; y a la libertad y a la seguridad personal, encontrándose prohibida la esclavitud, servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas.

También se sostiene en los artículos 22° al 29° de la Constitución que señalan que el trabajo es un deber y un derecho, que el Estado promueve las condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, prioriza las acciones de promoción de la formalización laboral en el sector de la minería a pequeña escala, a través de la capacitación y articulación con los gobiernos regionales y locales respectivos. La minería tradicional es una actividad ajena al régimen laboral.

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

Disposiciones Complementarias Finales

La vigencia de la Ley se da al día siguiente de la publicación de su Reglamento.

Los expedientes de formalización del Registro Integral de Formalización Minera- REINFO en trámite, continúan rigiéndose por el Decreto Legislativo 1293 y 1336, y sus disposiciones reglamentarias prevalecientes a la fecha, hasta el plazo previsto en la Ley 31388, Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral. Asimismo, los instrumentos de gestión ambiental que se encuentren en proceso de evaluación y/o, aprobados según la Ley 27651 y su Decreto Supremo 013-2012-EM, podrán acogerse a la Ley propuesta.

El concesionario minero que suscriba un contrato de cesión o de explotación con el pequeño minero o minero artesanal, quedará exento de las responsabilidades por el incumplimiento de las obligaciones ambientales y/o de seguridad y salud en el trabajo dentro de su concesión minera.

Asimismo, establece el levantamiento de la suspensión de admisión de derechos mineros en el departamento de Madre de Dios dispuesta en el primer párrafo del Decreto Supremo 071-2010-EM, la misma que comprende solo el área establecida en el Anexo 1 del Decreto Legislativo 1101. Los mineros en vías de formalización con inscripción vigente en el REINFO al amparo del Decreto Legislativo 1293 tendrán preferencia en la formulación de los petitorios mineros.

Disposiciones Complementarias Transitorias

Establece la elaboración del Reglamento de Evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental a fin de agilizar la evaluación de los expedientes de formalización de los mineros informales.

Los mineros inscritos en el REINFO acreditan mediante la declaración de su producción semestral que vienen realizando actividades mineras.

Establece un régimen temporal y sustitutorio del impuesto a la renta que permita a los contribuyentes domiciliados en el país declarar y, de ser el caso, repatriar e invertir en el Perú sus rentas no declaradas, a efectos de regularizar sus obligaciones tributarias respecto de dicho impuesto y encarga a la SUNAT la reglamentación de este régimen temporal.

Asimismo, INEI deberá hacer un censo de los mineros de la MAPE.

Los productores mineros artesanales inscritos y vigentes en el REINFO tienen preferencia en la formulación de petitorios mineros y quedan exceptuados de los pagos por derecho de trámite y vigencia para la formulación del petitorio minero.

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

El minero artesanal tiene preferencia en el caso que haya simultaneidad de petitorios mineros en trámite, siempre que esté inscrito y vigente en el REINFO.

Disposiciones Complementarias Modificatorias

- Sustituye el numeral III del Título Preliminar del TUO de la Ley General de Minería
- Incorpora un párrafo final en el artículo 11 del TUO de la Ley General de Minería
- Sustituye el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería
- Sustituye el segundo párrafo del artículo 38 y el artículo 40 del TUO de la Ley General de Minería

Disposiciones Complementarias Derogatorias

Se deroga la Ley 27651, Ley de Promoción y Formalización de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.

III. Opiniones

3.1. Opiniones solicitadas

- 1) Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica - CONCYTEC. Mediante Oficio 845-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 2) Ministra de Cultura. Mediante Oficio 841-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 3) Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible – IDLADS. Mediante Oficio 855-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 4) Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico – INGEMMET. Mediante Oficio 846-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 5) Ministro de Economía y Finanzas-MEF. Mediante Oficio 838-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 6) Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería –OSINERGMIN. Mediante Oficio 847-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 7) Clínica Jurídica Ambiental de la Facultad de Derecho (PUCP). Mediante Oficio 854-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 8) Empresa Activos Mineros S.A.C. Mediante Oficio 849-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 9) Asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR. Mediante Oficio 850-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 10) Ministra del Ambiente – MINAM. Mediante Oficio 836-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

- 11) Ministro de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR. Mediante Oficio 840-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 12) Ministro de Energía y Minas-MINEM, Mediante Oficio 837-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 13) Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE. Mediante Oficio 843-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 14) Presidente del Consejo de Ministros. Mediante Oficio 835-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 15) Ministra de la Producción- PRODUCE. Mediante Oficio 839-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 16) PROFONANPE- Mediante Oficio 852-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 17) Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE. Mediante Oficio 851-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 18) Ministro de Salud – MINSA. Mediante Oficio 842-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 19) Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía-SNMPE- Mediante Oficio 848-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 20) Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA. Mediante Oficio 853 -2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 21) Superintendente Nacional de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT. Mediante Oficio 844-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 17 de octubre de 2023
- 22) Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE). Mediante Oficio 949-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 23) Gobernador regional de Amazonas. Mediante Oficio 958-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 24) Gobernador regional de Cusco. Mediante Oficio 955-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 25) Gobernador regional de Loreto. Mediante Oficio 960-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 26) Gobernador regional de San Martín. Mediante Oficio 963-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

- 27) Gobernadora regional de Tacna. Mediante Oficio 971-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 28) Asociación de Municipalidades del Perú –AMPE. Mediante Oficio 953-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 29) Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales –ANGR. Mediante Oficio 952-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 30) Defensor del Pueblo. Mediante Oficio 950-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 31) Gobernador regional de Ancash. Mediante Oficio 970-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 32) Gobernador regional de Arequipa. Mediante Oficio 961-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 33) Gobernador regional de Ayacucho. Mediante Oficio 957-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 34) Gobernador regional de Huancavelica. Mediante Oficio 966-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 35) Gobernador regional de Huánuco. Mediante Oficio 964-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 36) Gobernador regional de Ica. Mediante Oficio 965-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 37) Gobernador regional de La Libertad. Mediante Oficio 967-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 38) Gobernador regional de Lima. Mediante Oficio 968-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 39) Gobernador regional de Madre de Dios. Mediante Oficio 956-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 40) Gobernadora regional de Pasco. Mediante Oficio 969-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 41) Gobernador regional de Piura. Mediante Oficio 959-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 42) Gobernador regional de Puno. Mediante Oficio 954-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 43) Ministro del Interior. Mediante Oficio 948-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

- 44) Superintendente de Banca, Seguros y AFP-SBS. Mediante Oficio 951-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023
- 45) Gobernador regional de Ucayali. Mediante Oficio 962-2023-2024-CPAAAE/P-CR del 25 de octubre de 2023

3.2. Opiniones recibidas

Las opiniones recibidas son las siguientes:

3.2.1. Ministerio de Energía y Minas, Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET)

Mediante Oficio 1453-2023-INGEMMET/PE², del 13 de noviembre de 2023, el INGEMMET (organismo adscrito al MINEM) remite su opinión adjuntando el Informe N° 0056-2023-INGEMMET/DCM³ de la Dirección de Concesiones Mineras, en el que concluyen que la propuesta es NO ES VIABLE, señalando lo siguiente:

“En líneas generales el proyecto contiene confusiones conceptuales, poniendo en un “mismo saco” a la Minería a Pequeña Escala-MAPE y a la minería informal, estratos claramente diferenciados tanto legalmente como fácticamente.

Se advierte, que el proyecto contiene abundantes normas declarativas de extensa redacción sobre cuantiosas actividades accesorias sobre todo de capacitación y diversos tipos de apoyo para seguidamente y de forma dispersa a lo largo del proyecto introducir regulaciones de mecanismos que propician, promueven y agravarán la informalidad minera, regulando regímenes tributarios que exacerbarán el incremento sostenido e incontrolable de la informalidad minera y a la larga aparejarán la merma y finalmente la desaparición de la minería formal. (...) contiene definiciones y disposiciones cuya aplicación a la realidad promoverán invasiones, generando efectos indeseados para las actividades económicas formales. El hecho de proponer una formalización permanente implica que se garantiza la informalidad permanente, así como el incremento sostenido y exponencial, que continuará sin control como en los últimos 40 años y que constituye un poder fáctico (...) la creación de más registros complica el manejo de la data y conforme lo advertido en el comentario al artículo 15, se hace necesario un análisis exhaustivo de todos los registros que a la fecha existen, evidenciando todas sus deficiencias, causas, problemática, omisiones, contradicciones, etc., lo cual no se advierte en la exposición de motivos; además no debe confundirse un “registro” con un “catastro” (...) la creación del FONDO MINERO como una persona

² Ver Oficio de INGEMMET en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQzMjI4/pdf>

³ Ver Informe de INGEMMET en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQzMjI5/pdf>

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

jurídica (que habría que crear por Ley y regularla en toda su complejidad con opinión previa de las Comisiones pertinentes del Congreso de la República y las opiniones técnicas del Poder Ejecutivo) cuya función será a la larga acumular concesiones, resultará un despropósito para la promoción de inversiones en minería, pudiendo constituirse incluso en un acaparador/especulador de áreas, que de forma arbitraria y discrecional dispondría en favor de algunos particulares".

3.2.2. Ministerio de Energía y Minas (MINEM)

Mediante Oficio 487-2023-MINEM/DM⁴, del 9 de noviembre de 2023, dicho sector nos remite su opinión adjunta en el Informe 1089-2023-MINEM/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en el que concluyen que el proyecto NO RESULTA VIABLE, por lo siguiente:

"La norma propone crear un nuevo estrato "minero tradicional", concebido - según el proyecto - como el sujeto que no puede cumplir con los requisitos de formalización, incitando a la informalidad minera a gran escala en el País, entregando los recursos naturales a personas que no se encuentran en capacidad para remediar la contaminación que genera una actividad minera informal. La actividad minera requiere de estándares ambientales y de seguridad para proteger la salud y la vida de las personas.

- Propone un tratamiento preferencial para las personas dedicadas a la minería de pequeña escala respecto de las concesiones mineras que no cumplan con lo establecido en los artículos 38 y 40 del TUO de la LGM; sin embargo, no sustenta la excepcionalidad, a fin de no vulnerar el artículo 103 de la Constitución Política del Perú.

- Propone artículos que se encuentran comprendidos en la normativa vigente.

- Contiene disposiciones cuya aplicación a la realidad promoverán invasiones, generando efectos indeseados para las actividades económicas formales; proponer una formalización permanente implica que se garantiza la informalidad permanente y sostenida.

- Introduce un nuevo concepto "áreas catastradas de propiedad del Estado" que carece de definición jurídica y de utilidad para el tratamiento de la minería informal.

- Propone artículos que fomentan la intervención del Estado a la actividad empresarial; sin embargo, no sustenta la necesidad de intervención del Estado en ese campo, a fin de no vulnerar el artículo 60 de la Constitución Política del Perú.

⁴ Ver opinión de MINEM en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQxODc4/pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

- Plantea la elaboración de un Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería únicamente para el MAPE; sin embargo, ello comprendería sobre regular obligaciones ya establecidas, no pudiendo flexibilizarse los estándares de las disposiciones determinadas en el vigente Reglamento, dado que atentarían contra la vida y la salud.

Vulnera el mandato establecido en el artículo 66 de la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y la Ley General de Minería, dado que la inscripción en registro administrativo no debe habilitar el desarrollo de actividades mineras de explotación, más aún si no se establece alguna disposición sobre la acreditación del derecho para explotar minerales a través de una concesión minera o contrato de explotación.

- Establece que ante la negativa del titular de una concesión minera para suscribir un contrato de explotación con quienes se encuentren en vías de formalización, se pueda aplicar un derecho de preferencia, atentando contra los derechos de los concesionarios regulados en el TUO de la LGM.

- Revisada la exposición de motivos del proyecto normativo, se advierte que no contiene el fundamento o justificación legal ni técnica de los artículos propuestos.”

3.2.3. Ministerio del Ambiente (MINAM)

Mediante Oficio 00835-2023-MINAM/DM⁵, del 23 de octubre de 2023, dicho sector remite su opinión adjunta en el Informe 00431-2023-MINAM/SG/OGAJ⁶, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, en el que expresan opinión NO FAVORABLE por las siguientes conclusiones:

“...el titular de la actividad es el responsable de cumplir con las obligaciones ambientales contenidas en la normativa vigente y en el instrumento de gestión ambiental; ante ello, el minero tradicional, al desarrollar su actividad sobre los componentes mineros de otros titulares (depósito de desmonte), podría limitar la imputación de responsabilidad ambiental por parte de la entidad de fiscalización ambiental, e incluso eximirse de la misma, puesto que el responsable sería el titular que ha generado dicho componente minero como consecuencia de su actividad (...) no se ha sustentado técnicamente la creación del nuevo estrato “minero tradicional”; incluso, de manera específica, el OEFA ha considerado necesario que se establezca el sustento de por qué los mineros tradicionales no podrían cumplir con los requisitos de formalización minera pero sí cumplirían con los estándares ambientales y técnicos (...) entre los esfuerzos del Estado para la formalización de los titulares de la pequeña minería y minería artesanal, se han

⁵ Ver opinión del MINAM en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM3MzYy/pdf>

⁶ Ver Informe del MINAM en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM3MzY0/pdf>

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

ido ampliando los plazos para promover la adherencia a este proceso (...) la Ley N° 31388, Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera. Esta última norma establece que 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 (...) Ante ello, la vigencia del plazo para la formalización minera ha pasado por diversas ampliaciones, las cuales han ido fomentando la continuidad de procesos de actividades ilícitas que ocasionan impactos ambientales y sociales significativos (...) Por ello, se considera que no establecer una vigencia al Proceso de Formalización Minera Integral y darle un carácter indeterminado, resulta ser ineficaz (...) OEFA considera que la formalización minera no podría ser de carácter permanente, puesto que se trata de una excepción y por un tiempo determinado para aquellas personas que no pudieron cumplir con las disposiciones para desarrollar sus actividades en cumplimiento del marco jurídico vigente en minería; hacerlo permanente no solo crea un desincentivo para aquellas personas que sí cumplen la normativa sino también se atenta contra los principios del derecho ambiental, tales como prevención, internalización de costos, responsabilidad ambiental y no regresividad ambiental".

3.2.4. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)

Mediante Oficio 924-2023-MINCETUR/DM⁷, del 07 de noviembre de 2023, dicho sector remite su opinión institucional en el Informe 0009-2023-MINCETUR/VMCE/DGGJCI/DSN elaborado por la Dirección de Supervisión Normativa de la Dirección General de Gestión Jurídica Comercial Internacional, en la que concluyen que la propuesta NO SERÍA COMPATIBLE con los compromisos comerciales internacionales asumidos por el Perú:

"...el Perú ha suscrito acuerdos comerciales, en los cuales ha asumido compromisos comerciales en materia ambiental, inversiones y Trato Nacional. En este sentido, en la implementación de las disposiciones del Proyecto de Ley, se deben tener en consideración dichos compromisos, de manera que no signifiquen una reducción en los niveles de protección/estándares ambientales, o una afectación respecto de nuestros compromisos comerciales internacionales en materia de inversión, o un trato menos favorable hacia las empresas extranjeras que el concedido a las nacionales".

Asimismo, mediante Oficio 030-2024-MINCETUR/DM⁸, del 22 de enero de 2024, dicho sector remite el Informe 0009-2023-MINCETUR/VMCE/DGGJCI/DSN de la Dirección General de Gestión Jurídica Comercial Internacional en la que REITERAN las conclusiones señaladas en el OFICIO 924-2023-MINCETUR/DM señalado en el párrafo precedente.

⁷ Ver Oficio de MINCETUR en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQwNTQ3/pdf>

⁸ Ver Oficio de MINCETUR (Oficio 030) en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU5NTIz/pdf>

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

3.2.5. Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN

Mediante Oficio 357-2023-OS/PRES⁹, del 14 de noviembre de 2023, este organismo público remite su opinión adjuntando el Informe 2132-2023-OS/DSR¹⁰, de la Gerencia de Supervisión de Energía y la Gerencia de Supervisión Minera, en la que concluyen lo siguiente:

"Debe tenerse en cuenta que el desarrollo de las actividades mineras de la mediana y gran minería supone el cumplimiento de estándares de seguridad de nivel internacional, asimismo, la dinámica de los procesos se diferencia en gran medida de lo que se realiza en el caso de la minería de pequeña escala. En consecuencia, la actuación de Osinergmin respecto de la gran y mediana minería no podría ser homologable para el caso de la minería de pequeña escala (...) Osinergmin tiene el rol de autoridad fiscalizadora en materia de seguridad minera de los titulares de actividad minera en los estratos de mediana y gran minería; no correspondiéndole la supervisión de actividades mineras de la pequeña minería y minería artesanal, asimismo no participa en el proceso de formalización de actividades mineras, por lo que no tiene ninguna actuación y competencia en dicho proceso, ni en el control de actividades de minería informal o ilegal. En consecuencia debe eliminarse la mención al Osinergmin en el desarrollo del artículo 50.2 del Proyecto de Ley"

3.2.6. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC)

Mediante Oficio 544-2023-CONCYTEC-P¹¹, del 06 de noviembre de 2023, en la que dicha entidad remite su opinión institucional en el Informe D000349-2023-CONCYTEC-DPP¹², elaborado por la Dirección de Políticas y Programas de CTel, en el que concluyen que los artículos del proyecto legislativo referidos a CONCYTEC no resultan pertinentes y corresponde *"excluir a CONCYTEC de las responsabilidades establecidas en los artículos 11 y 31 del mismo por no estar acorde a sus competencias"*.

3.2.7. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Mediante Oficio D002918-2023-PCM-SG¹³, del 24 de octubre de 2023, en la que dicha entidad remite su opinión institucional en la Nota de Elevación D000551-2023-PCM-

⁹ Ver Oficio de OSINERGMIN en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQzMjI4/pdf>

¹⁰ Ver Informe de OSINERGMIN en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQzMjMy/pdf>

¹¹ Ver Oficio de CONCYTEC en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQwNzk3/pdf>

¹² Ver Informe de CONCYTEC en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQwNzk4/pdf>

¹³ Ver Oficio de PCM en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM3MzY3/pdf>

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

OGAJ¹⁴, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica que, a su vez, adjunta el Informe D000486-2023-PCM-OGAJ¹⁵ en la que resumen la opinión de sus diferentes áreas y organismos adscritos con el siguiente detalle:

- Opinión de la Secretaría de Gestión Pública

El Proyecto de Ley 3634/2022-CR, "Ley de la Minería a Pequeña Escala - MAPE", no resulta viable, en lo concerniente a las materias objeto de análisis, por las siguientes consideraciones:

"La creación de órganos colegiados en el ámbito del Poder Ejecutivo, que incluye a las comisiones multinivel, constituye una potestad exclusiva de este poder del Estado, al realizarlo mediante norma de su competencia, no requiriendo de una ley para llevar a cabo dicha acción (...) Corresponde a los Ministros de Estado proponer la organización interna de su Ministerio, en ese sentido, la modificación de denominación de las direcciones generales de dichas entidades es competencia exclusiva del Ejecutivo (...) Los fondos ubicados bajo el ámbito de un ministerio u organismo público del Poder Ejecutivo se crean a propuesta de estos, es decir constituye una competencia exclusiva de este Poder del Estado (...) El diseño, ejecución y supervisión de políticas nacionales, es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, la cual es ejercida por los Ministerios sobre el cual recae la rectoría o su conducción. Asimismo, el planeamiento estratégico sectorial, es una función ejercida por los Ministros de Estado, en su calidad de responsables políticos del Sector (...) Los programas y proyectos especiales son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, con lo cual resulta ser una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo".

- Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros

Concluyen que al ser una iniciativa del Congreso de la República que incide en competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, contraviene el Principio de Separación de Poderes, reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, y el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158. Asimismo, señalan que contravienen las normas relativas a las competencias y funciones del OSINERGMIN y del CONCYTEC, así como el principio de coherencia normativa, al no tomar en consideración todo el

¹⁴ Ver Nota de elevación en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM3MzY4/pdf>

¹⁵ Ver Informe de PCM en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM3Mzcw/pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

marco normativo vigente. Por lo señalado consideran que la propuesta NO ES VIABLE.

3.2.8. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)

Mediante Oficio 63741-2023-SBS¹⁶, del 8 de noviembre de 2023, este organismo público remite su opinión adjuntando el Informe Conjunto 00009-2023-SBS¹⁷, en el que concluyen que las medidas que propone el proyecto legislativo respecto de la SBS no son compatibles con las normas vigentes.

“... no corresponde a esta Superintendencia asumir las responsabilidades que se proponen en los artículos 7, 9, 11 y 49 del Proyecto de Ley. Por ello, se considera necesario modificar los artículos antes mencionados para eliminar la referencia a este organismo de supervisión (...) Las empresas del sistema financiero, al encontrarse bajo el ámbito de supervisión de esta Superintendencia, deben regir sus actividades bajo el principio de la sostenibilidad financiera (...) Esto supone contar con una adecuada gestión de riesgos, lo cual implica un adecuado proceso de apertura de cuentas; así como de otorgamiento, seguimiento y control de créditos que evalúe el perfil de riesgo y la capacidad de pago de los deudores, y en función a ello definir primero la pertinencia y posteriormente las condiciones de los créditos otorgados. En ese sentido, debe eliminarse del artículo 21 del Proyecto de Ley la referencia a que el sistema financiero facilita a los sujetos que se encuentran inscritos en cualquiera de los registros del Proyecto de Ley la apertura de cuentas y financiamiento, y también la referencia a este organismo de control (...) El Banco de la Nación y COFIDE se encuentran bajo el ámbito de supervisión de esta Superintendencia, por lo que como se ha mencionado en el numeral anterior, sus actividades se deben regir por el principio de la sostenibilidad financiera (...) Esto supone que la política de determinación de precios de los productos y servicios crediticios que el Banco de la Nación y COFIDE ofrezcan a sus clientes deberá permitir cubrir todos sus costos y riesgos; o, en su defecto, se deberá cuantificar y financiar (ex ante) a través de un subsidio que por política pública se contemple. En este sentido, la política de otorgamiento de créditos y la tasa de interés a favor de las MAPE a que se refieren los artículos 18, 19 y 22 del Proyecto de Ley deben ser evaluadas por COFIDE y el Banco de la Nación, según sea el caso, considerando lo antes señalado. Asimismo, en el entendido que las propuestas de los artículos mencionados implicarían disposición de recursos públicos, corresponde también solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas”.

¹⁶ Ver Oficio de la SBS en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQxODc5/pdf>

¹⁷ Ver Informe de la SBS en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQxODgw/pdf>

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

3.2.9. Gobierno Regional de Ucayali

Mediante Oficio 1211-2023-GRU-GRDE-DREM¹⁸, del 13 de noviembre de 2023, este nivel de gobierno subnacional remite su opinión adjuntando el Informe Legal N° 00088-2023-GRU-GRDE-DREM/PSH elaborado por el Área Legal en el que concluyen que la propuesta es favorable, en base a las siguientes consideraciones:

"(...) Plantea una buena definición para el "comercializador", mandando priorizar la compra y venta de metales y/o minerales al minero de la MAPE, con utilización de comprobante de pago, factura o liquidación de compra esto evitará que la compra sea hecha a personas que no se dedican a la actividad minera (...) Busca promover el trabajo y la inversión de la MAPE con aperturas de servicios financieros, con tutoría de la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones SBS, con asistencia técnica en la cadena productiva minera, geología, minería, y otros, haciendo más dinámica la presencia del Estado en la promoción para el desarrollo integral de nuestros mineros a baja escala(...) Respecto al régimen tributario, muy acertada, ya que, por ser mineros a baja escala, deben contar con un régimen tributario diferenciado. Apoyamos el servicio civil de graduados a favor de los MAPE (...) ya que contamos con estudiantes prestos a apoyar la formalización minera en el sector público y privado. También apoyamos la modificación del artículo 11 del TUO de la Ley General de Minería, en cuanto al otorgamiento de concesiones mineras en extensiones desde 1 hectárea hasta las 1,000 hectáreas, ya que en muchos casos un espacio de una cuadrícula no podría ser trabajado por un minero tradicional (...)"

3.2.10. Opiniones ciudadanas recibidas por los foros virtuales y de participación ciudadana del Congreso de la República

De conformidad con el Acuerdo de Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR y del Procedimiento Técnico Administrativo 04-2014-APAEC-OPPEC-OM/CR de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso, y visto el expediente virtual del Proyecto de Ley 3634/2022-CR¹⁹, se tiene registrada la opinión del ciudadano GUSTAVO RAMÍREZ el 09/12/2022. Dicha opinión es la siguiente:

"Antes de pensar en una nueva ley de minería a pequeña escala o modificar la legislación vigente sobre la pequeña minería y minería artesanal, la misma que tiene un régimen ordinario y uno excepcional ambos vigentes y en paralelo, considero que debería sincerarse el REINFO, depurarlo para dejar en él a los

¹⁸ Ver Oficio del GORE UCAYALI en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQ0Mzk2/pdf>

¹⁹ Expediente técnico 3634/2022-CR en el siguiente enlace:
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/3634>

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

verdaderos mineros, los que realmente trabajan en la mina y excluir del registro a personas que lo único que pretenden es que este régimen de excepción sea permanente, que nunca termine porque les sirve de escudo para no ser acusados de minería ilegal. Más del 60% de las inscripciones en el REINFO se encuentran en condición de suspendidas, esto denota claramente que estas personas no tienen voluntad de formalizarse; han pasado 10 años y ni siquiera han presentado su IGAFOM. Respetemos el estado de derecho y los derechos adquiridos por mineros formales. La excepción no puede convertirse en la regla. No incentivemos la ilegalidad en el país. Muchas gracias."

3.2.11. Opiniones recibidas por la Comisión de Energía y Minas

En aplicación por analogía del principio del derecho administrativo *favor acti* o *favor administrationis*, desarrollados en los artículos 144 y 145 de la Ley 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General²⁰, se tomará como insumo de análisis para el presente dictamen las opiniones que las entidades públicas o instituciones privadas que se hayan remitido a otras comisiones dictaminadoras, en este caso, a la Comisión de Energía y Minas (en adelante CEM).

Las opiniones recibidas por la CEM son las siguientes:

3.2.11.1. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Mediante Informe 0023-2022-INEI/DNCN,²¹ dicha entidad emite opinión sobre el proyecto legislativo concluyendo con las siguientes observaciones:

"En el artículo 11 sobre Instrumentos de promoción (...) el INEI considera que si el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) determina y delimita el ámbito de la MAPE,

²⁰ Conforme a este principio la Administración debe interpretar el procedimiento de manera que sea favorable a la emisión del acto administrativo, es decir, a la obra de la Administración. En nuestro caso, a la eficacia de los actos de la comisión y emisión del dictamen del Proyecto de Ley decretado. En este caso, ante el no acatamiento de elementos formales en el procedimiento, debe preferirse evitar la ineficacia. En ese sentido, el procedimiento debe interpretarse de manera que efectivamente pueda haber una decisión, sin que la falta de cumplimiento de determinadas formalidades afecten el acto y la propia voluntad de la Administración. Los artículos 144 y 145 de la Ley 27444 expresan esa finalidad al señalar que los procedimientos administrativos se deben desarrollar "de oficio, de modo sencillo y eficaz, sin reconocer formas determinadas, fases procesales, momentos procedimentales rígidos para realizar determinadas actuaciones o responder a precedencia entre ellas (...) y la autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular tramitación del procedimiento". Recuperado en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/ED874AD957FDC22E052577BD007AD968/\\$FILE/II Principios del procedimiento administrativo.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/ED874AD957FDC22E052577BD007AD968/$FILE/II%20Principios%20del%20procedimiento%20administrativo.pdf)

²¹ Ver opinión de INEI en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjU4MjI=/pdf>

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

a partir de criterios operativos y un trabajo conjunto, el INEI podría cooperar con el MINEM para su medición y la determinación de su contribución a la producción o al valor agregado.

En las Disposiciones complementarias transitorias, en la tercera sobre sinceramiento de las actividades inscritas en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), el INEI considera que, si la información se encuentra disponible, tiene un carácter permanente y es de actualización periódica, el INEI podría colaborar con el MINEM para sistematizarla.

En la quinta Disposición complementaria transitoria, se menciona sobre la realización de un censo de mineros de la MAPE. En lo que corresponde a este punto, se debe de considerar que para que el INEI realice un censo minero, se debe de contar con un registro de establecimientos mineros en todo el país y coordinar con el Ministerio de Energía y Minas su organización, planeamiento y ejecución, todo ello debe ir acompañado de un presupuesto especial y exclusivo de esta actividad".

3.2.11.2. Ministerio de Educación (MINEDU)

Mediante Oficio 00060-2023-MINEDU/SG²², dicho sector remite su opinión institucional señalando que, por razón de la materia y propuestas formuladas en el Proyecto de Ley, no tienen competencia y no emiten opinión.

"... se concluye que no le corresponde al Ministerio de Educación pronunciarse sobre el Proyecto de Ley 3634/2022-CR; dado que, no es de su competencia determinar la viabilidad de declarar de interés nacional y necesidad pública la minería a pequeña escala - MAPE"

3.2.11.3. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE)

Mediante Oficio DE-C-008-23²³, dicha institución remite su opinión institucional señalando que el contenido del Proyecto de Ley *"no cumple con el objetivo de promover una minería a pequeña escala acorde con un enfoque de sostenibilidad y enmarcada en los principios constitucionales que rigen en el país"*.

3.2.11.4. Ministerio de Cultura

Mediante Oficio 000369-2023-DM/MC²⁴, dicho sector remite su opinión institucional señalando que la propuesta legislativa es viable con observaciones considerando lo siguiente:

²² Ver opinión de MINEDU en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjkwNTg=/pdf>

²³ Ver opinión de SNMPE en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Nzg2ODc=/pdf>

²⁴ Ver Opinión del Ministerio de Cultura en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTQ3ODE=/pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

“... consideramos importante precisar con relación al literal d) del numeral 32.3 del proyecto legislativo, relacionado con los requisitos de la formalización minera, que no resulta factible reemplazar el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos en Superficie - CIRAS por una Declaración Jurada de Inexistencia de Restos Arqueológicos elaborada por el interesado, toda vez que a nivel nacional las actividades de identificación y registro de bienes inmuebles prehispánicos requieren de profesionales en arqueología, especialistas que cuentan con los criterios técnicos, metodológicos, y la experiencia en campo para identificar la existencia o inexistencia de evidencias arqueológicas; en especial tomando en cuenta que las actividades de catastro arqueológico han definido la alta densidad de evidencias arqueológicas en todas las regiones del territorio nacional.

Asimismo, el literal d) del numeral 32.3 señala que la Declaración Jurada de Inexistencia de Restos Arqueológicos se encuentra sujeta a fiscalización posterior, para lo cual el Ministerio de Cultura no cuenta con recurso humano, logístico ni económico suficiente para realizar esta actividad de carácter posterior.

En este sentido, consideramos que se debe reformular el literal d) del numeral 32.3 del proyecto legislativo, solicitando como requisito el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos en Superficie – CIRAS, establecido en el Reglamento de Intervenciones Arqueológicas aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2022-MC”.

3.2.11.5. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI)

Mediante Oficio 0949-2023-MIDAGRIDM/MC ²⁵, dicho sector remite su opinión institucional adjuntando el Informe 0427-2023-MINAGRI-SG/OGAJ en el que concluyen lo siguiente:

“Considerando el objeto de lo que se propone en el Proyecto de Ley, y el análisis efectuado al mismo, se regulan aspectos que se vinculan con la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, es decir, correspondiente al ámbito de aplicación de la legislación forestal vigente.

Del análisis legal realizado al referido proyecto de Ley (...) se concluye que resulta no viable.

La Dirección General de Políticas Agrarias del MIDAGRI (...) opina que el Proyecto de Ley 3634/2022-CR no es compatible con el marco normativo vigente, ni con la Política y Estrategia Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, por lo que deviene en no viable”.

²⁵ Ver Opinión de MIDAGRI en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTUzNjM=/pdf>

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

3.2.11.6. Ministerio de la Producción (PRODUCE)

Mediante Oficio 00000571-2023-PRODUCE/SG²⁶, dicha entidad pública remite su opinión institucional adjuntando el Informe 00000471-2023-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, concluyendo que "El Proyecto de Ley resulta viable con observaciones", las cuales se detallan en los informes de las diversas áreas y organismos adscritos a dicho sector:

- Del Programa Nacional de Diversificación Productiva

"El proyecto de Ley, hace referencia en el Título I, en el Artículo 4; Título VI, Capítulo II, Artículo 36, Numerales 36.1, 36.2, 36.3 y 36.4, al emplazamiento y desarrollo de Parques Industriales, los cuales corresponderían a Parques Industriales Tecno Ecológicos, legislados a través de la Ley 30078 y su Reglamento, y que son componentes del Sistema Nacional de Parques Industriales, regidos por el Decreto Legislativo 1199 – Ley del Sistema Nacional de Parques Industriales y su Reglamento, lo cual no se hace mención ni en la exposición de motivos, ni en la propuesta normativa, por lo que deberá ser adecuado a la normativa sobre la materia de parques industriales en lo que corresponde, motivo por el cual se opina por su no viabilidad"

- De la Dirección de Desarrollo Productivo

"Es de la opinión que el proyecto de ley resultaría viable con las siguientes observaciones: La observación referida a la aplicación de la Ley 29051 Ley que regula la participación y la elección de los representantes de las MYPE en las diversas entidades públicas para la selección de los representantes del MAPE al Consejo Nacional para el Desarrollo de la Minería a Pequeña Escala (CONAMAPE), así como la participación de PRODUCE en las actividades complementarias a la minería en las cuales se genere valor agregado a las minerales extraídos. La Ley 29337 "Ley que establece disposiciones para apoyar la productividad" que crea la estrategia PROCOMPITE, tiene por objetivo mejorar la competitividad de las cadenas productivas, en este sentido no cuenta con competencias para el diseño de un sistema de crédito".

- De la Dirección de Gestión Ambiental

"... a partir del análisis técnico legal realizado, se considera que el proyecto de ley incluye aspectos de competencia de PRODUCE, incidiendo principalmente en temas de promoción de la competitividad, productividad y fomento de las nuevas tecnologías. No obstante, como se indicó anteriormente, las actividades de minería a pequeña

²⁶ Ver Opinión de PRODUCE en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTY3OTk=/pdf>

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

escala no se enmarcan dentro de las competencias ambientales de la DGAAMI, las cuales son indicadas en el Artículo 3° y la Sexta Disposición Complementaria Transitoria de Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno aprobado por Decreto Supremo 017-2015-PRODUCE y modificado por Decreto Supremo 006-2019-PRODUCE, por lo que a partir del análisis técnico legal realizado, no se identificaron comentarios, recomendaciones y/u observaciones al proyecto de ley, considerándolo viable”.

- De la Dirección de Normatividad

“La Dirección de Normatividad, en atención a las consideraciones expuestas en el presente informe, emite opinión viable con observaciones respecto al Proyecto de Ley 3634/2022-CR, Ley de la Minería a pequeña escala - MAPE, toda vez que propone acciones de capacitación y asistencia técnica, así como la promoción de la competitividad, productividad y fomento de nuevas tecnologías en las unidades económicas que realicen acciones de transformación y generación de valor agregado; teniéndose en consideración las precisiones formuladas respecto del inciso c) del artículo 13, el artículo 20, los numerales 24.1 y 24.3 del artículo 24 de la iniciativa legislativa”

- Del Instituto Nacional de la Calidad INACAL

“Mediante Memorando 814-2022-INACAL/DM, la Dirección de Metrología, en su calidad de autoridad nacional competente para administrar la política y gestión de la metrología, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, numeral 35.1, de la Ley 30224, remite la respectiva Ficha de Opinión Técnica, en la que señala que en el literal c) del artículo 13 del proyecto normativo, no se precisa qué actividad que involucre instrumentos de medición en la formulación del programa, deba tener algún tipo de certificación metrológica (calibración o verificación) ... respecto del análisis costo beneficio, la necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos (...) Sobre el particular, de la revisión del contenido de la exposición de motivos que sustenta el Proyecto de Ley 3634/2022-CR, “Ley de la Minería a Pequeña Escala – MAPE”; se advierte que el análisis costo beneficio y el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, requieren ser objeto de ajustes de manera que lo expresado en ellos refleje lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa”.

- De la Unidad de Gestión Estratégica y Entrega de Resultados

“El Programa Nacional “Tu Empresa” tiene por objetivo contribuir al aumento de la productividad y ventas de las micro y pequeñas empresas brindándoles facilidades para formalizarse, acceder al crédito formal, digitalizarse y desarrollar las

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

capacidades de los/las empresarios/as; en particular a través de los Centros de Desarrollo Empresarial autorizados por el Ministerio de la Producción.

(...) El Programa Nacional “Tu Empresa” no tiene competencia en los procesos formalización minera; no obstante, se podría coadyuvar en la orientación y procesos de capacitación de servicios empresariales y asesorías en gestión empresarial - de forma transversal -, de manera coordinada con el Ministerio de Energía y Minas respetando el marco normativo y competencias respectivas”.

3.2.11.7. Ministerio Público, Fiscalía de la Nación

Mediante Oficio 002447-MP-FN-SEGFIN²⁷, dicha entidad remite su opinión institucional adjuntando el Oficio 230-2023-MP-FN-CN-FEMA y el Informe 04-2023-MP-FN-CN-FEMA que concluye señalando que la propuesta no es viable por lo siguiente:

“La presente postura de la propuesta legislativa vulnera flagrantemente la normativa constitucional, así como aquellas normas administrativas regulatorias vigentes.

Genera un espacio para que los mineros ilegales tengan una suerte de carta abierta para seguir depredando la biodiversidad.

No modifica en nada la fiscalización, frente a los problemas ya acontecidos que sufren y tratan de optimizar las entidades administrativas competentes frente a la minería ilegal”.

3.2.11.8. Ministerio del Interior (MININTER)

Mediante Oficio 001690-2023/IN/SG²⁸, dicha entidad remite su opinión institucional adjuntando el Informe 000897-2023/IN/OGAJ, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica que concluye señalando que la propuesta no es viable por lo siguiente:

“... el Proyecto de Ley 3634/2022-CR no es viable, toda vez que, colisiona con aspectos normativos que ya se encuentran regulados en nuestro ordenamiento jurídico vigente, tales como el Decreto Legislativo 1127, que crea la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil SUCAMEC, la Ley 30299, Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 010-2017-IN, y el Decreto Supremo 046-2012-EM que regula los procedimientos para la emisión del Certificado de Operación Minera Excepcional requerido para la emisión de la Autorización Excepcional de Uso de Mineros en Proceso de Formalización por parte de la DICSCAMEC (hoy, SUCAMEC); así como por no haber considerado la

²⁷ Ver Opinión de FISCALÍA en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTA2NDlw/pdf>

²⁸ Ver Opinión del MININTER en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTYyNjY=/pdf>

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

*competencia y atribuciones de SUCAMEC en el proyecto normativo por
corresponder".*

IV.- Marco normativo

- a) Constitución Política del Perú
- b) Ley 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales
- c) Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- d) Ley 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal
- e) Ley 28611, Ley General del Ambiente
- f) Ley 30428, Ley que oficializa el Sistema de Cuadrículas Mineras en Coordenadas UTM WGS84
- g) Ley 31007, Ley que reestructura la inscripción en el registro integral de formalización minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de exploración o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal
- h) Ley 31388, Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral
- i) Decreto Legislativo 109, Ley General de Minería
- j) Decreto Legislativo 708, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero
- k) Decreto Legislativo 1100, Decreto Legislativo que regula la Interdicción de la Minería Ilegal en toda la República y establece medidas complementarias
- l) Decreto Legislativo 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal
- m) Decreto Legislativo 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral
- n) Decreto Supremo 014-92-EM, Decreto Supremo aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería que fue promulgada por el Decreto Legislativo N° 109 y modificada mediante el Decreto Legislativo N° 708, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero
- o) Decreto Supremo 013-2002-EM, Reglamento de la Ley N° 27651, Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y la minería artesanal
- p) Decreto Supremo 028-2004-EM, Reducen áreas de no admisión de petitorios mineros en el departamento de Madre de Dios

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

- q) Decreto Supremo 019-2009-EM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
- r) Decreto Supremo 066-2010-EM, Disponen admitir petitorios mineros a partir del 1 de enero de 2011 en zonas de minería aurífera del departamento de Madre de Dios, definidas en el D.U. N° 012-2010
- s) Decreto Supremo 071-2010-EM, Precisan que se mantiene la suspensión en el AREA 2 y AREA 5 a que se refieren el D.S. N° 028-2004-EM y la R.M. N° 078-2008-MEM-DM y que la admisión de petitorios mineros dispuesta por D.S. N° 066-2010-EM no incluye las áreas de derechos mineros extinguidos
- t) Decreto Supremo 012-2012-MINEM, que otorga encargo especial a la empresa activos mineros SAC y dicta medidas complementarias para la comercialización del oro y promoción de la formalización de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales
- u) Decreto Supremo 075-2012-PCM, Crea la Comisión Multisectorial Permanente para seguimiento de la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización
- v) Decreto Supremo 018-2017-EM, Establecen disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral
- w) Resolución Suprema 145-2019-PCM, Crean la Comisión Consultiva denominada "Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible"
- x) Decreto de Urgencia 012-2010, Declaran de interés nacional el ordenamiento minero en el departamento de Madre de Dios
- y) Resolución Ministerial 078-2008-MEM-DM, Aprueban relación de productores mineros artesanales y las coordenadas UTM de las áreas que ocupan en la que pueden ejercer el derecho de preferencia- establecido por la Ley N° 28315

V. Análisis de la propuesta legislativa

5.1. Antecedentes legislativos

Vistos los precedentes legislativos sobre la propuesta bajo estudio, la comisión ha encontrado una propuesta similar (NO IGUAL) en el texto de la fórmula legal del dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2870/2017-CR, 3137 /2017- CR, 3238/2018-CR, 3983/2018-CR, 4164/2018-CR, 4490/2018-CR, 4617/2018-CR, 4678/2018-CR y 6614/2020-CR que, con un texto sustitutorio, propone una ***"Ley que regula las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, en el territorio nacional, para proteger y promover la industria minera a pequeña escala"***.²⁹

²⁹ Ver dictamen en el siguiente enlace:

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

Conforme a los expedientes de los referidos proyectos de ley se aprobó el referido dictamen en la Legislatura 2020-2021 por la Comisión de Energía y Minas el 5 de julio de 2021 y fue debatido por el Pleno del Congreso el 9 de julio de 2021 siendo devuelto a la comisión para mayor estudio, y finalmente, archivado por término de legislatura el 17 de agosto de 2021, por Acuerdo del Consejo Directivo 19-2021.

5.2. Derecho comparado

De la búsqueda de información relativa al tipo o clase de minería que la propuesta legislativa se propone formalizar (pequeña minería, minería artesanal y minería tradicional) tenemos las siguientes leyes en países vecinos:

5.2.1. Colombia

Fuentes normativas principales:

- Ley 1450 de 2011 – Plan Nacional de Desarrollo

Mediante este Plan de Desarrollo se definen lineamientos de política para la formalización minera que incluyen la prohibición en todo el territorio nacional de utilizar dragas, mini dragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional.

- Decreto 2715 de 2010, Ley de formalización de la minería tradicional.³⁰

Se acogen a esta norma los mineros tradicionales entendidos como aquellas personas, grupo de personas o comunidades, que explotan minas sin el correspondiente título minero.

Se señala como plazo para acogerse a este decreto: *"a partir de la promulgación de la ley 1382 de 2010, los mineros tradicionales tienen 2 años para solicitar la concesión de la mina"*.

En caso de sobre posición de un área ya concesionada propone la mediación de la autoridad minera entre las partes, para la consolidación de acuerdos como la suscripción de contratos de Asociación y Operación.

Desde que se presenta la solicitud y hasta que se resuelva, no habrá lugar al decomiso provisional de los minerales, a la suspensión de la explotación, y a la constitución del delito de explotación ilícita de yacimiento minero previsto en el art 244 del Código Penal. Es decir, se suspenden acciones penales y/o administrativas mientras dura el proceso de formalización.

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/02870DC11MA Y20210705.pdf

³⁰ Ver en el siguiente enlace:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40043>

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

La solicitud de legalización de la minería tradicional debe estar acompañada de documentos técnicos que demuestren el ejercicio ininterrumpido de la actividad minera por un término de 5 años, contados desde antes de la vigencia de la ley 685 de 2001.

Los mineros interesados en la legalización deben presentar el Plan de Manejo Ambiental (PMA).

Los mineros interesados en la legalización deben haber adelantado la actividad de forma continua por 5 años y deben probar una existencia mínima de 10 años antes de la vigencia de la ley 1382 de 2010.

Como causales de rechazo de las solicitudes de formalización se establecen las siguientes:

- Haber sido objeto de sanciones administrativas o penales
 - Se rechaza la solicitud cuando exista sanción de cierre en firme impuesta por la autoridad ambiental.
 - La existencia de menores trabajando en la actividad minera.
 - Se rechaza la solicitud de actividades mineras que se encuentre en áreas del sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Así como, estar en zonas concedidas o tituladas a terceras personas y que se encuentren ocupadas por títulos mineros, que no sean contratos de concesión.
- Decreto 933 de 2013

Este decreto conceptualizó a la minería tradicional y definió el trámite de la formalización de los mineros tradicionales, así como los lineamientos para la formalización de áreas ocupadas con títulos mineros.

En este sentido plantea la devolución de áreas por parte de los titulares mineros, para ser incorporadas como áreas de reserva especial de comunidades tradicionales para la formalización de la actividad minera. Además, propone la mediación como una alternativa en aquellos casos en que la solicitud de formalización se encuentre sobre un título minero, previo cumplimiento de los requisitos establecidos para la solicitud y para el titular; para que contribuya a la formalización de los mineros tradicionales a través de una serie de beneficios en créditos, capacitación, tecnológicos y tributarios (MME 2014).

El resultado de estas medidas de formalización, a consideración de los estudios realizados por el profesor Leonardo Güiza Suárez (en el año 2015) es que *"la eficacia de los programas de legalización es de tan solo un 3.7% en cuanto a minas legalizadas; esto tomando los contratos celebrados y firmados, su porcentaje de eficiencia únicamente asciende a 7.1% (Contraloría General de la República 2012). De lo anterior se desprende que en Colombia, los intentos por regular la formalización minera han sido ineficaces*

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

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

puesto que han creado normas improvisadas, contradictorias, carentes de técnica jurídica y normas que no tienen en cuenta la realidad de los mineros informales; por lo que han generado una barrera para los pequeños mineros de continuar con su actividad y de pertenecer a la minería legal (Procuraduría General de la Nación, 2011)".³¹

Al año 2017 se promulgó el Decreto 1102 que estableció que, para la formalización de sus actividades de pequeña minería, minería artesanal y minería de subsistencia las personas deberán inscribirse y obtener una constancia de la alcaldía como vecino del lugar en que realice sus actividades y, si se efectuasen en terrenos de propiedad privada, deberá obtenerse la autorización del propietario. Por su parte, las alcaldías deben realizar el registro en la plataforma tecnológica de la ANM para la gestión de dichos registros, llamada Génesis, y solo hasta cuando sean aprobados por la autoridad municipal, aparecerán publicados en el RUCOM, como se establece en el artículo 112 de la Ley 1450 de 2011.

Asimismo, mediante la Ley 1955 de 2019, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, donde se contempla el trámite para las solicitudes de formalización de minería tradicional que se encontraban vigentes y en área libre al momento de expedición de la ley (Artículo 325); se establecen condiciones del contrato de concesión diferencial para pequeña minería (Artículo 326), y se prevé la fiscalización diferencial y el licenciamiento ambiental temporal para la formalización mediante áreas de reserva especial (ARE), subcontratos de formalización minera y devolución de áreas para la formalización minera (Artículos 22 y 30).

En 2020, mediante Decreto 1378, se adiciona el Decreto Único Reglamentario No. 1073 de 2015, respecto a los requisitos diferenciales para el otorgamiento de contratos de concesión a mineros de pequeña escala y beneficiarios de devolución de áreas.

Mediante Ley 2177 del 30 de diciembre de 2021 se expiden normas para garantizar el acceso de todos los actores del sector minero colombiano a los productos y servicios del sistema financiero y asegurador nacional. Esta norma incluye como beneficiarios para acceder a estos servicios a los mineros de subsistencia.

Conforme a datos del Proyecto de Ley 314 del 2020, presentado en el parlamento colombiano, se estimaba que *"aproximadamente 150,000 personas son empleadas por la minería a pequeña escala y alrededor de 500,000 dependen de esta como su medio de subsistencia"*.³²

³¹ Güiza Suárez, Leonardo. Minería y Derechos Humanos: Una Mirada desde el Sector Artesanal y de Pequeña Escala. Primera Edición, Marzo 2015. Pág. 88-98 Recuperado en: https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2017/05/ARM_Mineria-y-DDHH.pdf

³² Segundo piloto con mineros artesanales y en pequeña escala (MAPE). Informe EITI 2021. Ministerio de Energía y Minas de Colombia. Recuperado en: <https://eiti.org/sites/default/files/2023-09/INFORME%20MAPE%20VIG%202021.pdf>

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

Asimismo, conforme a estudios del Ministerio de Energía y Minas, en conjunto con la Universidad de los Andes y de la Asociación Colombiana de Minería (ACM)³³, a marzo de 2022, concluían que las medidas de formalización estaban dando resultados favorables y había un aumento en la titulación de la pequeña minería (70%) debido a los programas de formalización, los contratos de concesión minera a mineros de pequeña escala con requisitos diferenciales y los beneficios que los titulares mineros han visto al desarrollar programas de buenos vecinos con los pequeños mineros, *"razón por la cual la MAPE representa la más grande proporción de la minería en el país"*.

Cabe mencionar también la participación de empresas grandes de minería en los procesos de regularización y formalización de las MAPE colombianas. Empresas mineras como Antioquia Gold, Aris Mining (antes Gran Colombia Gold), Gramalote y Mineros S.A., han fomentado desde hace más de diez años los programas de formalización de la pequeña minería. Para el año 2021, la Secretaría de Minas legalizó 2,639 mineros.

5.2.2. Bolivia³⁴

Conforme a la información recabada, el estado de los procesos de formalización de la pequeña minería (que engloba a las cooperativas, la minería chica y la minería informal) tiene sus inicios en el Decreto Supremo 25747 del año 2000 que estableció medidas de tipo social a la minería pequeña y de cooperativas a fin de que los mineros accedan a las prestaciones del sistema de seguridad de corto plazo; así como en lo relativo al seguro de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales de corto plazo. Se estableció también que podían afiliarse al sistema de seguro social de la Caja Nacional de Salud con un aporte equivalente al 10% (diez por ciento) de 1,3 salarios mínimos nacionales.

El año 2014, mediante la Ley 535, Ley de Minería y Metalurgia, se establecieron los principios, lineamientos y procedimientos, para la otorgación, conservación y extinción de derechos mineros, desarrollo y continuidad de las actividades minero metalúrgicas de manera responsable, planificada y sustentable, contemplaba disposiciones sobre procesos de formalización de la actividad minera de la MAPE (Minería de oro artesanal y de pequeña escala), sino únicamente contempla ciertas actividades de fomento para la minería chica y para las cooperativas mineras.

Así entonces, al año 2015, en Bolivia no existía un marco legal amplio que tenga por objetivo regular los procesos de formalización de la MAPE, sino que las únicas normas relacionadas con la formalización están, más que todo, vinculadas a la creación de fondos que fomenten la minería chica y la actividad de las cooperativas mineras.

³³ Ibid. Pag. 23

³⁴ Leonardo Güiza Suárez. Minería y Derechos Humanos: Una mirada desde el sector Artesanal y de Pequeña Escala. FAIRMINED. Marzo, 2015. Pág. 113 y 128. Recuperado en:
https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2017/05/ARM_Mineria-y-DDHH.pdf

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

En el ámbito de convenios internacionales Bolivia adoptó el Convenio de Minamata en 2013 y lo ratificó en 2015. En enero de 2023, el gobierno de Bolivia informó que realizó gestiones ante el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés) con la finalidad de conseguir recursos destinados a la elaboración de estrategias y mecanismos para la reducción gradual del uso del mercurio en la minería, sin embargo, del portal del Convenio de Minamata sobre el mercurio se comprueba que Bolivia aún no ha presentado su Plan de Acción Nacional a esta organización.³⁵

En mayo de 2023, la Asamblea Legislativa de Bolivia aprobó la denominada "ley del oro" que permitirá al Estado comprar oro a los mineros del país (sin distinción) lo que ha generado controversia pues *"permitirá blanquear oro ilegal"*³⁶ y alentará su extracción en ríos de la Amazonía donde los mineros usan mercurio sin control con graves daños al medioambiente. El oro aluvional es producido por pequeñas cooperativas, algunas ilegales, que son gestionadas por los mismos mineros.

Desde 2021, el oro pasó a ocupar el primer lugar de las exportaciones bolivianas con un valor total de casi 3.000 millones de dólares el año pasado, pero el Estado apenas recibió 70 millones de dólares en regalías e impuestos, según cifras oficiales. Con la nueva ley, los mineros pagarán un poco más al Estado, pero tendrán ventajas impositivas si le venden su oro.

5.3. Análisis

5.3.1. Sobre la incertidumbre vinculada a la pequeña minería y la minería artesanal

La minería artesanal y en pequeña escala (MAPE) es una actividad vinculada a la supervivencia de millones de personas en países en desarrollo, pero también genera controversia por sus impactos sociales y ambientales.³⁷

Los mineros pequeños y artesanales trabajan en condiciones precarias. Se critica la explotación laboral infantil, el uso de mercurio y la degradación ambiental. La pobreza y la falta de oportunidades impulsan la MAPE, por lo que su erradicación a corto plazo es improbable.

La MAPE genera ingresos y empleos en zonas rurales donde hay pocas alternativas. Pero a la vez, sus relaciones con las grandes empresas mineras y los gobiernos son tensas y conflictivas.

³⁵ "Cooperativas mineras en Bolivia toman polémica decisión de sustituir el mercurio por cianuro". Por Yvette Sierra Praeli. 24 octubre 2023. Recuperado en: <https://es.mongabay.com/2023/10/cooperativas-mineras-en-bolivia-toman-polemica-decision-de-sustituir-mercurio-por-cianuro/>

³⁶ Recuperado en: <https://www.vozdeamerica.com/a/bolivia-aprueba-polemica-ley-del-oro-salir-crisis-/7080972.html>

³⁷ Minería Artesanal y a Pequeña Escala. <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G00687.pdf>

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

La MAPE aporta al desarrollo local, pero su eficiencia e impacto ambiental son menores que la minería a gran escala. Se necesitan esfuerzos para mejorar las condiciones de trabajo, formalizar la actividad y reducir su impacto ambiental.

A largo plazo, el desarrollo económico podría ofrecer alternativas a la MAPE. Para ello es indispensable generar conciencia y ofrecer incentivos para mejorar las prácticas de la MAPE. Se deben considerar objetivos de desarrollo rural sostenible para abordar la MAPE de manera integral. La colaboración entre gobiernos, empresas, mineros y organizaciones internacionales es clave para encontrar soluciones duraderas.

El futuro de la MAPE depende del éxito de los esfuerzos para mejorar sus prácticas y crear alternativas económicas viables para los mineros que la realizan. La búsqueda de un equilibrio entre desarrollo económico, justicia social y protección ambiental será crucial para el futuro de esta actividad.

Al respecto, la Cepal ha planteado que se debe avanzar hacia una minería que utilice técnicas, estándares e indicadores para prevenir el deterioro ambiental y las consecuencias sobre la salud.³⁸

5.3.2. Sobre la sostenibilidad de la actividad minera vinculada al oro

La sostenibilidad del consumo de oro en el mundo es un tema complejo y controvertido. Hay argumentos a favor y en contra de su sostenibilidad, y la respuesta final depende de cómo se defina y mida la sostenibilidad. Entre los argumentos en favor de la sostenibilidad de la extracción y consumo del oro se plantean los siguientes:

- El oro es reciclable sin perder su calidad, lo que significa que se puede reutilizar una y otra vez. Esto reduce la necesidad de extraer nuevo oro, lo que es beneficioso para el medio ambiente.
- El oro tiene un alto valor y se considera una inversión segura. Esto significa que es probable que la demanda de oro se mantenga alta en el futuro, lo que puede ayudar a sostener la industria minera del oro.

Por el contrario, algunos de los argumentos que cuestionan la sostenibilidad del oro son:

- La minería de oro es perjudicial para el medio ambiente pues su extracción inadecuada, informal o ilegal causa deforestación, contaminación del agua y del

³⁸ https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/eda_mineria_peru_-_carlos_de_miguel_y_mauricio_pereira.pdf

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

suelo, y emisiones de gases de efecto invernadero. Esto puede tener un impacto negativo en el medio ambiente y en las comunidades locales.

- La minería de oro puede ser peligrosa para los trabajadores pues las condiciones inadecuadas, informales o ilegales de trabajo en las minas son peligrosas, y los trabajadores están expuestos a sustancias químicas nocivas y a accidentes.
- El oro se utiliza en productos que no son esenciales pues se utiliza en una variedad de productos, como joyas, electrónica y odontología. Algunos de estos productos no son esenciales y su producción masiva puede tener un impacto grave en el ambiente.

En tal sentido, la sostenibilidad del consumo de oro es un aspecto polémico y conflictivo debido a sus grandes implicancias económicas, sociales y ambientales.

Sumado a ello, si se define la sostenibilidad como la capacidad de un recurso para satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, entonces el consumo de oro puede no ser sostenible.

En última instancia, los consumidores deben ser conscientes de los impactos ambientales y sociales de la producción de oro y tomar decisiones informadas sobre si comprar o no o invertir en este metal.

5.3.3 Sobre la situación de la pequeña minería y la minería artesanal en el Perú

La minería es una actividad alto impacto en la historia del Perú y por ello su evaluación y transformación debe ser un tema prioritario para el Estado. Como es sabido, al lado de la minería formal, existe la minería informal e ilegal, que se realiza sin cumplir con las normas legales y sin control ni supervisión de los poderes públicos.

Los impactos de la minería informal e ilegal son graves a nivel ambiental, social y económico. En el ámbito ambiental, causa contaminación de suelos, recursos hídricos e hidrobiológicos, debido a los métodos de extracción y al uso inadecuado de toneladas de mercurio y cianuro. También provoca deforestación y erosión de los suelos, lo que destruye áreas naturales protegidas, y afecta a otros sectores productivos³⁹.

En el ámbito social, la minería informal e ilegal afecta la salud de las personas, especialmente de mujeres y niños, que consumen peces contaminados con mercurio. También pone en riesgo la vida de los trabajadores, que mueren ahogados en las pozas

³⁹ https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/11._mauricio_pereira_1.pdf

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

o se ven sometidos a condiciones de trabajo insalubres y peligrosas. Además, fomenta el trabajo infantil y la explotación laboral.

En el ámbito económico, la minería informal e ilegal genera ingresos para mafias delincuenciales que lucran con el esfuerzo de miles de personas. También se asocia a otras actividades delictivas, como la trata de personas, el narcotráfico, el lavado de activos y la evasión tributaria.⁴⁰

Esta situación ha aumentado los niveles de inseguridad y conflictividad social en el país. Ha cobrado la vida de muchas personas y ha afectado la gobernabilidad. Además, ha vulnerado numerosos derechos humanos.

Durante los últimos años, el sector minero ha gozado de precios altos, especialmente en el caso del oro. Este auge ha permitido que la minería ilegal acumule un considerable poder económico, que ejerza control territorial y tenga una influencia política en todos los niveles de gobierno.⁴¹

En suma, la minería ilegal es la economía criminal más grande que existe en el Perú, por lo que viene incrementándose en la Amazonía, superando al narcotráfico en algunas áreas especialmente cuando el precio del oro es alto. Sumado a ello, las autoridades que persiguen los delitos han denunciado la asociación entre mineros ilegales y delincuentes de bandas organizadas, nacionales e internacionales.⁴²

5.3.4. Sobre las políticas para regular la pequeña minería y la minería artesanal en el Perú

Los gobiernos desde hace más de 20 años han adoptado diversas medidas para regular la pequeña minería y la minería artesanal. Sin embargo, estas se han implementado con mayor contundencia desde los años 2012 en adelante. Así, dicha política se enfocó en la implementación normativa y operativa de tres líneas de acción: la formalización y ordenamiento de la minería a pequeña escala, la persecución penal y administrativa de los mineros ilegales y la remediación de los impactos ambientales.

⁴⁰ En diciembre del 2023, en Pataz, región La Libertad, un ataque a un campamento minero dejó 10 fallecidos y 23 heridos.

⁴¹ Exalcalde lideraba banda 'Los malditos del sur' de Puno, implicada en delitos de narcotráfico y minería ilegal. <https://www.infobae.com/peru/2023/12/12/exalcalde-lideraba-banda-los-malditos-del-sur-de-puno-implicada-en-delitos-de-narcotrafico-y-mineria-ilegal/>

⁴² Amazonía: 32 distritos y 22 ríos sufren el incremento de la minería ilegal, según informe. <https://www.actualidadambiental.pe/amazonia-32-distritos-y-22-rios-sufren-el-incremento-de-la-mineria-ilegal-segun-informe/>

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

La formalización minera exige a los operadores mineros informales que cumplan con los mismos requisitos que deben cumplir los operadores de la minería formal, con ciertas simplificaciones o reducciones en algunas exigencias administrativas.

Los requisitos principales para la formalización son los siguientes:

- Empadronamiento para formalizarse mediante una inscripción en el REINFO.
- Acreditar la titularidad de una concesión o un contrato minero.
- Demostrar que se cuenta con el derecho de uso del suelo (propiedad superficial).
- Lograr la aprobación de un instrumento de gestión ambiental correctivo.
- Declaración Jurada de Inexistencia de Restos Arqueológicos
- Obtener una resolución de inicio de operaciones de la autoridad regional.

Diversos gobiernos se han propuesto avanzar con la formalización de los operadores mineros sin embargo los resultados fueron y son desalentadores, ya que muy pocos operadores logran dejar la informalidad.

La realidad muestra que los plazos y requisitos establecidos no se cumplen por la mayoría de operadores y que ningún gobierno hasta el momento ha podido revertir este problema. Y todo indica que las administraciones públicas así como los operadores mineros necesitarán más tiempo para afrontar las complejidades de esta actividad y de la situación institucional del Perú, que se caracteriza por una pronunciada informalidad de su economía, grave corrupción e impunidad.

Cabe destacar que el principal escollo para los mineros informales es lograr acuerdos con los titulares de las concesiones y/o con los propietarios del suelo donde desarrollan sus actividades.

Asimismo, cumplir el requisito de acreditar el derecho de uso del suelo también es complicado, ya que muchas personas no han accedido a la titulación y registro de sus predios rurales, o los propietarios se niegan a que en su propiedad se lleve a cabo la minería.

Si bien es cierto, el balance del proceso de formalización se muestra poco favorable en términos cuantitativos, no se debe perder de vista que las medidas implementadas durante los últimos 15 años constituyen una base importante para la labor que el Estado deberá mejorar en adelante.

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado desde que existen diversos procesos de formalización, el REINFO no ha logrado mayor éxito. Según el Reinfo, son 87,082 personas que se encuentran inscritas, de las cuales, 14,766 están en proceso de formalización y el 72,316 están suspendidas.⁴³

Durante el año 2023, solo 98 mineros artesanales en todo el país lograron formalizarse, según información del Ministerio de Energía y Minas. De estos 98, solo ocho lo hicieron en la región La Libertad, jurisdicción que en los últimos meses ha concentrado la atención por los constantes acontecimientos delictivos protagonizados por mineros ilegales.⁴⁴

En la práctica, el REINFO se ha convertido en una herramienta de atrincheramiento para los mineros ilegales que, inscritos en él, tienen una defensa frente a diversos ilícitos que se cometen, atando de manos a la policía y fiscalía, esto debido a que los mineros que se encuentran en el REINFO no pueden ser procesados por el delito de minería ilegal.

La Defensoría del Pueblo ha constatado en diversas supervisiones nacionales que las normas establecidas para el proceso de formalización no se cumplen sistemáticamente y han sido sujetas a modificaciones y postergaciones durante varios gobiernos.⁴⁵

Por su parte la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía - SNMPE ha planteado la urgencia de recuperar el orden interno y fortalecer la presencia del Estado (PNP, Ministerio Público, Ministerio del Interior) principalmente en territorios alejados o fronterizos, para erradicar a mineros ilegales de áreas naturales protegidas, concesiones de terceros y zonas prohibidas.⁴⁶

Asimismo, ha pedido concluir el proceso de formalización sin dar más ampliación de plazos ni reapertura del REINFO, potenciar el Sistema de Inteligencia Nacional para identificar e intervenir territorios con minería ilegal, identificar financistas y redes criminales implicadas, fortalecer al MINEM en el control y fiscalización de las MAPE, aprobar un Plan Nacional de Combate contra la minería ilegal, incluyendo mecanismos para el seguimiento a financistas y crear un sistema nacional de trazabilidad,

⁴³ Formalización minera: ¿Cómo pisar el acelerador para avanzar en este proceso?

<https://www.rumbominero.com/peru/formalizacion-minera/>

⁴⁴ Minem demoraría hasta 42 años para formalizar a los mineros de Pataz

<https://peru21.pe/peru/minem-demoraria-hasta-42-anos-para-formalizar-a-los-mineros-de-pataz-noticia/>

⁴⁵ Ejecutivo debe observar propuesta normativa que implica retroceso frente a la minería informal e ilegal. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/12/38.-Oficio-N-0331-2021-DP-a-PCM-Ampliacion-CC%81n-formalizacion-CC%81n-firmado.pdf>

⁴⁶ <https://www.desdeadentro.pe/2023/10/mineria-ilegal-un-flagelo-en-su-nivel-mas-critico/>

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

estableciendo la obligatoriedad de obtener certificados de trazabilidad en todo el proceso (extracción, transporte, procesamiento, comercialización y exportación).

5.3.5. Sobre la necesidad de un marco legal idóneo y acorde con el marco constitucional

El proyecto normativo bajo análisis presenta deficiencias conceptuales y prácticas que podrían tener graves consecuencias para la minería sostenible en el país. Al respecto las principales falencias son:

- Los artículos 4 y 7 contienen definiciones y disposiciones que, de aplicarse, podrían promover invasiones y generar efectos indeseados para las actividades económicas formales. La propuesta de formalización permanente, por otro lado, podría implicar la perpetuación de la informalidad, así como un incremento sostenido y exponencial de la misma, sin control alguno.
- El artículo 13 introduce un nuevo concepto, "áreas catastradas de propiedad del Estado", que carece de definición jurídica y de utilidad para el tratamiento de la minería informal. Además, la función de intermediario, que siempre está limitada por la voluntad de las partes, se vuelve controvertida cuando se busca ejercer influencia, presión, coacción o injerencia sobre una de las partes de la futura relación contractual. Calificar las condiciones como aceptables o inaceptables significaría interferir en la libertad contractual, atentando contra la libertad de contratación consagrada en la Constitución Política del Perú.
- En los artículos 33 y 34 se plantea la creación de más y nuevos registros lo cual complica el manejo de la gestión pública. Esto implicaría un análisis exhaustivo de todos los registros existentes a la fecha, evidenciando sus deficiencias, causas, problemática, omisiones, contradicciones, etc. Lo cual no se advierte en la exposición de motivos. Además, no debe confundirse un "registro" con un "catastro".
- Los apartados del artículo 37 (37.2, 37.3, 37.4) violan la Constitución Política del Estado, conculcando el derecho a la libertad de contratación y el derecho de propiedad. La propuesta legislativa habilita el despojo de la concesión minera en mérito a una actividad de minería informal. Privar o limitar a un concesionario minero formal de su concesión constituye una expropiación indirecta, que le permite accionar contra el Estado peruano ante organismos internacionales (por la suscripción de acuerdos de libre comercio ratificados por el Perú). Esto generaría contingencias económicas graves para el país, pues este se vería obligado a pagar ingentes sumas de dinero indemnizatorias.
- El artículo 38 propone crear un nuevo estrato "minero tradicional", concebido - según el proyecto - como el sujeto que no puede cumplir con los requisitos de formalización, se promoverá la informalidad minera a gran escala en el país. Esto entregaría los recursos naturales a personas que no se encuentran en capacidad

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia,
y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”*

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

de remediar la contaminación que genera una actividad minera informal. La exposición de motivos no advierte sobre la medición y valorización del daño ambiental de las actividades mineras informales.

- La sexta disposición complementaria final atenta contra el derecho de los mineros informales que se encuentran inscritos en el REINFO y se ubican en Madre de Dios. No se les debe exponer a ser cuestionados por los nuevos peticionarios que se presenten con motivo del levantamiento de la suspensión de admisión de petitorios. Esto solo logrará entrapar el procedimiento de otorgamiento de concesiones mineras de los informales que ya tienen prioridad.
- La séptima Disposición Complementaria Transitoria transgrede el Texto Único Ordenado de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, en especial a los principios generales que inspiran los procedimientos administrativos (predictibilidad o de confianza legítima y del ejercicio legítimo del poder). De forma abrupta y retroactiva, cambia las reglas de un procedimiento en trámite para perjudicar a uno o más administrados y beneficiar a otros.
- En la segunda Disposición Complementaria Modificatoria no se advierte que exista un análisis técnico de la propuesta normativa que permita determinar en el sistema de cuadrículas la nueva unidad de medida que propone el proyecto normativo.
- Sumado a ello, la propuesta de implementación de un *“Fondo para capacitación, transferencia de tecnologías limpias, recuperación de áreas impactadas y fortalecimiento de capacidades de gestión, para la actividad de minería aurífera en el departamento de Madre de Dios”* constituido por aportes de los mineros concesionarios de las áreas del Anexo 1 del Decreto Legislativo 1100 constituye un impuesto para dichos aportantes, lo que contraviene el artículo 79 de la Constitución Política que señala *“El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo”*.

Como se observa, el proyecto contiene serias deficiencias que podrían tener graves consecuencias para la minería formal y para el desarrollo sostenible del país.

**DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.**

5.3.6. Sobre las alternativas para revisar el actual marco legal de la pequeña minería y minería artesanal

En el Perú urge una revisión profunda, exhaustiva y realista del sector informal e ilegal para evitar el planteamiento de normas que aumenten las economías ilegales.

Este análisis profundo de la problemática vinculada con la MAPE debe considerar de manera integral los impactos económicos, sociales y ambientales.

También se debe evitar la creación de nuevas figuras y marcos legales que en la práctica puedan dismantelar los avances logrados en el proceso de formalización minera ampliando de manera ilegítima los plazos o eliminando de manera ilegal requisitos que deben cumplirse para respetar derechos protegidos por la Constitución.

También se requiere fortalecer las instituciones existentes para que puedan cumplir efectivamente sus funciones y promover la participación ciudadana en el proceso de elaboración de la ley, a fin de que se consideren las opiniones y preocupaciones de todos los actores involucrados.

5.4. Efecto de la propuesta sobre la legislación nacional, con precisión de las normas cuya derogación o modificación se propone.

La propuesta normativa no es viable siendo procedente su archivamiento, por lo tanto, no hay impacto en la legislación nacional.

5.5. Ponderación del análisis costo-beneficio de la futura norma legal, el impacto económico, cuando corresponda también el impacto presupuestal, la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con la propuesta del dictamen.

La CPAAAE considera, luego del análisis realizado, que la propuesta legislativa contraviene normas constitucionales y normativas como el artículo 131 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como la Política Nacional Multisectorial de Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo 016-2022-EM.

Asimismo, se aprecia por las opiniones recibidas que la norma propuesta puede originar diversos conflictos sociales entre mineros formales, informales e ilegales.

Finalmente, teniendo en cuenta las opiniones de diversas entidades especializadas que lo consideran inviable, es evidente que el proyecto legislativo no es beneficioso para el país.

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

VI. Conclusiones

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 3634/2022-CR y su envío al archivo.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 26 de marzo de 2024.



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2024 09:46:03-0500

Ruth LUQUE IBARRA
PRESIDENTA



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2024 12:37:51-0500

María Elizabeth TAIPE CORONADO
SECRETARIA



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2024 16:58:06-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2024 13:16:11-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2024 12:38:02-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2024 11:22:34-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2024 11:30:42-0500

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/04/2024 11:28:29-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2024 17:11:28-0500



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/04/2024 18:30:23-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 08/04/2024 18:41:23-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2024 14:26:48-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2024 16:23:29-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2024 10:03:08-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 09/04/2024 16:46:23-0500

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.

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

DICTAMEN DE NO APROBACIÓN RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE LEY 3634/2022-CR, LEY DE LA MINERÍA A
PEQUEÑA ESCALA- MAPE.