



**PAUL SILVIO GUTIERREZ TICONA**  
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



**SUMILLA: LEY QUE PROMUEVE EL USO EFICIENTE Y PROGRESIVO DEL DERECHO DE CONCESIÓN MINERA Y ESTABLECE MECANISMOS DE REVOCACIÓN POR INACTIVIDAD.**

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Bloque Magisterial de Concertación Nacional", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;**

Ha dado la Ley siguiente:

## **LEY QUE PROMUEVE EL USO EFICIENTE Y PROGRESIVO DEL DERECHO DE CONCESIÓN MINERA Y ESTABLECE MECANISMOS DE REVOCACIÓN POR INACTIVIDAD**

### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 10, 42 y el 76 e incorporar el artículo 42-A en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado mediante Decreto Supremo 014-92-EM, con la finalidad de establecer mecanismos normativos que promuevan el uso eficiente y progresivo de las concesiones mineras y eviten el acaparamiento de áreas no exploradas ni explotadas.

### **Artículo 2. Finalidad de la Ley**

La finalidad de esta ley es garantizar el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos minerales, promover la equidad en el acceso a las oportunidades mineras, reducir el riesgo de especulación con áreas concesionadas y fortalecer la fiscalización estatal sobre el cumplimiento de las obligaciones de exploración y explotación.

### **Artículo 3. Modificación de los artículos 10, 42 y 76 del Decreto Supremo 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.**

Se modifica de los artículos 10, 42 y 76 del Decreto Supremo 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, el mismo queda redactado con el siguiente texto:

**"Artículo 10.-** La concesión minera es un derecho real que otorga al titular la facultad exclusiva de explorar y explotar recursos minerales dentro del área definida en el título, conforme a la Ley y su reglamento.

*Será irrevocable mientras se cumplan las obligaciones legales, reglamentarias y contractuales, y se realicen actividades efectivas y progresivas de exploración y explotación. Transcurridos cinco (5) años sin iniciar la explotación, la autoridad*

competente de oficio o a petición de parte podrá revocar la concesión por inactividad mediante resolución motivada.

Excepcionalmente, se podrá solicitar una prórroga por única vez hasta dos (2) años, si se acreditan causas de fuerza mayor, conflictos sociales, o obstáculos técnicos o ambientales fuera del control del titular y que en su oportunidad haya puesto en conocimiento a la autoridad competente previamente proponiendo mecanismos de solución.

La revocación será notificada y podrá ser impugnada conforme a la Ley del Procedimiento Administrativo General. No dará lugar a compensación, siendo una causal objetiva y previsible. Las áreas liberadas serán reasignadas mediante procesos públicos y transparentes, fomentando la inversión eficiente y el acceso equitativo a oportunidades mineras.

El Estado garantiza la seguridad jurídica de las inversiones, promoviendo un marco legal estable, claro y predecible.

(....)

**Artículo 42.** Con el fin de garantizar el aprovechamiento efectivo de los recursos minerales y prevenir la especulación sobre áreas concesionadas, se establecen criterios para determinar la inactividad y sus consecuencias sobre el derecho de concesión minera.

1. El titular de una concesión minera que, luego de haber iniciado la etapa de explotación, mantenga inactiva de manera injustificada más del 70% del área concesionada durante un período consecutivo de cinco (5) años, incurrirá en causal de caducidad parcial del derecho de concesión, reduciéndose el área concesionada al área efectivamente explotada más un margen razonable de expansión técnica, conforme a lo establecido por reglamento.
2. En caso de inactividad total por un período consecutivo de tres (3) años, sin causa justificada debidamente acreditada, la concesión caducará en su totalidad, salvo las causas de fuerza mayor, caso fortuito o suspensión autorizada por la autoridad minera competente.
3. Para efectos de este artículo, se entenderá como área efectivamente explotada aquella que ha sido objeto de operaciones extractivas sostenidas y comprobadas mediante informes técnicos periódicos, fiscalizados por el organismo regulador correspondiente.
4. La autoridad minera establecerá los procedimientos técnicos de verificación, las etapas de fiscalización y los márgenes de tolerancia admisibles, así como el cronograma progresivo de aprovechamiento del área concesionada.

(...)

**"Artículo 76.-** Los titulares de actividades mineras están obligados al pago de los tributos municipales, independientemente de que la actividad se realice en zonas urbanas, rurales o en cualquier otra clasificación territorial.

*Dicha obligación comprende el pago de arbitrios, tasas, contribuciones y demás tributos establecidos por las municipalidades provinciales y distritales, conforme a las normas del régimen tributario municipal."*

**Artículo 3.- Incorporación del artículo 42-A en el Decreto Supremo 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.**

Se incorpora el artículo 42-A en el Decreto Supremo 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, el mismo queda redactado con el siguiente texto:

*"Artículo 42-A. Todo titular de concesión minera deberá presentar ante la autoridad competente un Plan de Desarrollo Progresivo de Exploración y Explotación, el cual establecerá metas de cobertura anual del área concesionada. Este plan será evaluado y actualizado cada cinco (5) años, bajo apercibimiento de reducción proporcional del área concesionada por incumplimiento injustificado."*

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

**PRIMERA.- Reglamento**

El Ministerio de Energía y Minas, reglamenta la presente Ley en el término de los treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial "El Peruano".

La falta de reglamentación de alguna de las disposiciones de la presente ley no es impedimento para su aplicación y exigencia.

**SEGUNDA.- derogatoria**

Deróganse todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

**TERCERA.- Vigencia de la Norma**

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 06 de Mayo de 2025

REPÚBLICA DEL PERÚ  
FIRMA  
DIGITAL  
Firmado digitalmente por:  
GUTIERREZ TICONA Paul  
Silvio FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/05/2025 09:44:44-0500

REPÚBLICA DEL PERÚ  
FIRMA  
DIGITAL  
Firmado digitalmente por:  
MEDINA HERMOSILLA  
Elizabeth Sara FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/05/2025 16:57:50-0500

REPÚBLICA DEL PERÚ  
FIRMA  
DIGITAL  
Firmado digitalmente por:  
TACURI VALDIVIA German  
Adolfo FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/05/2025 11:01:53-0500

REPÚBLICA DEL PERÚ  
FIRMA  
DIGITAL  
Firmado digitalmente por:  
UGARTE MAMANI Jhakeffina  
Katy FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/05/2025 16:54:58-0500

REPÚBLICA DEL PERÚ  
FIRMA  
DIGITAL  
Firmado digitalmente por:  
VASQUEZ VELA Lucinda FAU  
20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/05/2025 17:21:21-0500

REPÚBLICA DEL PERÚ  
FIRMA  
DIGITAL  
Firmado digitalmente por:  
TACURI VALDIVIA German  
Adolfo FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/05/2025 11:02:03-0500

REPÚBLICA DEL PERÚ  
FIRMA  
DIGITAL  
Firmado digitalmente por:  
PAREDES GONZALES Alex  
Antonio FAU 20181749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 07/05/2025 16:01:11-0500



## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **08** de **mayo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11045/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

### 1. ENERGÍA Y MINAS.



.....  
GIOVANNI FORNO FLOREZ  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### I.- INTRODUCCION Y MARCO NORMATIVO

En la presente iniciativa legislativa se busca solucionar la actual problemática de las concesiones mineras inactivas en el Perú lo cual representa un serio obstáculo para el desarrollo eficiente y justo del sector minero, así como para la sostenibilidad económica y ambiental del país. En los últimos años, el crecimiento del otorgamiento de derechos mineros ha estado acompañado de una preocupante tendencia: el acaparamiento de grandes extensiones de territorio nacional por parte de titulares que no cumplen con la finalidad esencial de la concesión, es decir, la exploración y explotación efectiva de los recursos minerales. Este fenómeno, además de generar una distorsión en el acceso a los recursos naturales, impide que nuevos actores con capacidad real de inversión y operación puedan incorporarse al mercado, lo que obstaculiza una competencia equitativa, limita el desarrollo local y debilita la fiscalización estatal. La presente iniciativa legislativa propone una reforma estructural y necesaria a la Ley General de Minería con el fin de combatir esta práctica perniciosa y promover un uso eficiente, progresivo y transparente de las concesiones mineras.

Según información oficial del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), al primer trimestre del año 2024 existen más de 12,400 concesiones mineras vigentes que no han reportado actividad efectiva de explotación, representando más del 50% de las concesiones en estado activo. Estas concesiones abarcan aproximadamente 6.8 millones de hectáreas, lo que equivale a cerca del 5% del territorio nacional, en manos de empresas que, en muchos casos, no han realizado actividades significativas desde su otorgamiento (INGEMMET, 2024). Esta situación ha sido reiteradamente cuestionada por diversos organismos, incluyendo la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, que han advertido sobre la necesidad de establecer mecanismos legales más estrictos que eviten el uso especulativo de las concesiones, particularmente en zonas de alta vulnerabilidad socioambiental. La ausencia de un marco normativo riguroso respecto a la inactividad minera ha permitido que muchas empresas utilicen las concesiones como instrumentos financieros, valorizándolas en sus balances sin intención real de ejecutar operaciones. Esta especulación encarece artificialmente el acceso a los recursos mineros, bloquea la entrada de nuevos operadores con mayor disposición técnica y financiera, y genera conflictos sociales al mantener amplias zonas bajo derechos exclusivos sin aportar beneficios tangibles a las comunidades locales ni al Estado. A ello se suma que el sistema actual no contempla criterios proporcionales de actividad, lo que permite a los concesionarios explotar mínimas porciones de terreno —a veces menos del 5% del área otorgada— para mantener vigente toda la extensión concesionada, distorsionando gravemente el principio de progresividad en el uso de recursos (Ministerio de Energía y Minas, 2023).

La propuesta normativa introduce mecanismos concretos para revertir esta situación. Se establece que, si el titular de una concesión minera no inicia actividad de explotación efectiva en un plazo máximo de cinco años desde su otorgamiento, la autoridad

competente podrá revocar la concesión por inactividad, salvo la existencia de causas justificadas que permitan una prórroga única de hasta dos años. Esta medida, que busca evitar la caducidad automática y preservar la seguridad jurídica, otorga al Estado una herramienta real para evaluar la voluntad y capacidad operativa del titular, permitiendo una administración más eficiente del recurso minero y evitando la parálisis del potencial productivo del país.

Asimismo, se plantea la reducción proporcional de las concesiones cuando se detecte una inactividad parcial prolongada. Si el titular no ha explotado más del 70% del área concesionada durante un periodo continuo de cinco años, la ley establecerá que la concesión se reduzca automáticamente en la misma proporción, promoviendo así un aprovechamiento racional del territorio. En casos de inactividad total por tres años, y salvo causa justificada, la caducidad total de la concesión será procedente. Esta cláusula busca sancionar con firmeza el incumplimiento sistemático del objetivo de la concesión sin vulnerar el derecho a la inversión, el debido procedimiento ni el marco de estabilidad jurídica que requieren las empresas serias que operan en el país. De igual manera, el proyecto incorpora la exigencia de que todo concesionario presente, al momento de recibir el título, un Plan de Desarrollo Progresivo de Exploración y Explotación, que establezca metas anuales de ejecución. Este plan deberá ser evaluado por la autoridad minera cada cinco años. El incumplimiento injustificado de dicho plan implicará sanciones proporcionales, que pueden incluir la reducción del área concesionada en función del grado de inactividad detectado. Este enfoque basado en la evaluación periódica permite que el Estado verifique la seriedad del compromiso del titular, evitando tanto la desidia como la improvisación en los proyectos mineros.

A nivel comparado, otros países con fuerte presencia minera han adoptado modelos similares con resultados positivos. En Chile, el marco legal exige que los titulares de concesiones realicen trabajos efectivos en las áreas otorgadas, bajo sanción de pérdida parcial o total del derecho si no cumplen con los compromisos de inversión en exploración o explotación dentro de plazos establecidos (Servicio Nacional de Geología y Minería, SERNAGEOMIN, 2023). En Colombia, la Ley 685 exige una ejecución mínima de actividades para mantener la vigencia del título minero, y en Canadá, las provincias imponen requisitos detallados de trabajo sobre el terreno para evitar la retención especulativa de áreas.

Esta propuesta normativa se enmarca, por tanto, dentro de una tendencia regional y global que busca armonizar la actividad minera con principios de eficiencia, equidad y sostenibilidad. La explotación de los recursos minerales debe responder a una visión de desarrollo territorial integral, donde el acceso a los recursos se distribuya de forma más justa, transparente y orientada al interés general. Permitir que un reducido grupo de actores concentre enormes extensiones sin cumplir funciones productivas, mientras otros operadores quedan marginados del sistema por falta de acceso a terreno disponible, contradice los principios básicos de equidad y eficiencia en la administración de recursos naturales no renovables.

En definitiva, esta propuesta legislativa responde a una necesidad urgente de modernización del régimen de concesiones mineras, a través de la incorporación de parámetros objetivos y verificables que permitan al Estado ejercer su función reguladora y fiscalizadora de manera efectiva, sin menoscabar la inversión privada ni la seguridad jurídica. Se trata de corregir distorsiones estructurales, promover la rotación efectiva de los derechos mineros y garantizar que el acceso al recurso se traduzca en valor tangible para el país. El Perú, como país minero, no puede darse el lujo de permitir que su potencial geológico permanezca ocioso por inacción, especulación o acaparamiento. La minería debe ser una herramienta de desarrollo sostenible, no una fuente de privilegio improductivo. La presente iniciativa se orienta en esa dirección y merece el respaldo institucional y legislativo para su pronta aprobación. La legislación nacional, específicamente el artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, establece que los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables solo en zonas urbanas. Esta disposición implica que los bienes inmuebles ubicados en zonas rurales, a pesar de ser parte integral de las operaciones mineras, no están sujetos a tributos municipales como el impuesto predial, arbitrios, tasas y contribuciones. Esta exoneración fiscal en áreas no urbanas genera preocupaciones sobre la equidad y la distribución justa de la carga tributaria, especialmente considerando que muchas operaciones mineras se desarrollan en regiones rurales que requieren inversión en infraestructura y servicios públicos.

Además, la expansión de las concesiones mineras, que en 2024 alcanzaron una extensión de 1,982,673 hectáreas, equivalente al 1.54% del territorio peruano, ha intensificado el debate sobre la necesidad de revisar el marco tributario para asegurar que las comunidades locales se benefician adecuadamente de la actividad minera en sus regiones. La actual normativa podría estar limitando la capacidad de los gobiernos locales para financiar proyectos de desarrollo y servicios esenciales, perpetuando desigualdades y tensiones sociales en áreas afectadas por la minería.

En este contexto, es imperativo considerar reformas que permitan una aplicación más equitativa de los tributos municipales, independientemente de la clasificación urbana o rural de las zonas donde se ubican los bienes inmuebles mineros. Tal revisión contribuiría a una distribución más justa de los recursos generados por la minería y fortalecería la sostenibilidad y aceptación social de esta actividad económica en nuestro país.

#### ➤ ANALISIS DEL MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú (1993), artículos 66 y 72
- Ley General de Minería – Decreto Supremo 014-92-EM
- Ley 26821 – Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales
- Ley 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General
- Ley 28245 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- Ley 27693 – Ley que crea el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)
- Ley 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

- Ley 30327 – Ley de Promoción de Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible
- Decreto Legislativo 1336 – Decreto Legislativo que fortalece el proceso de formalización minera.

## II.- FUNDAMENTACIÓN

El proyecto de ley que se presenta, tiene como objetivo modificar los artículos 10 y 42, e incorporar el artículo 42-A en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado mediante Decreto Supremo 014-92-EM, con la finalidad de establecer mecanismos normativos que promuevan el uso eficiente y progresivo de las concesiones mineras y eviten el acaparamiento de áreas no exploradas ni explotadas.

El modelo actual de concesión minera ha demostrado ser insuficiente para garantizar el uso racional, equitativo y eficiente de los recursos minerales del país. Si bien el marco normativo reconoce a la concesión minera como un derecho real que otorga al titular facultades exclusivas de exploración y explotación, la práctica ha evidenciado un creciente fenómeno de acaparamiento de derechos mineros sin desarrollo efectivo de actividades productivas. Esta situación genera impactos negativos sobre la economía, el ordenamiento territorial y la competencia justa entre los actores del sector, afectando además el acceso a recursos estratégicos por parte de proyectos con verdadera vocación operativa. Según datos actualizados del Ministerio de Energía y Minas al primer trimestre del año 2025, existen aproximadamente 42,700 concesiones mineras vigentes, de las cuales más del 60% no presentan actividad alguna de exploración o explotación registrada ante la Dirección General de Minería (MINEM, 2025). A pesar de contar con un título habilitante por periodos de hasta treinta años renovables, una parte significativa de los titulares mantiene pasivos territoriales sin uso efectivo, especulando con el valor de los terrenos y generando barreras artificiales de entrada para nuevos inversionistas. Esta ineficiencia estructural vulnera el principio de función social del derecho de propiedad reconocido en el artículo 70 de la Constitución Política del Perú y contraviene el objetivo de desarrollo sostenible consagrado en tratados internacionales suscritos por el Estado.

La finalidad de la presente propuesta legislativa es corregir dichas distorsiones mediante mecanismos jurídicos que aseguren el aprovechamiento progresivo del derecho de concesión minera y eviten el uso especulativo de los recursos naturales. Para ello, se incorpora un enfoque normativo que vincula la titularidad de la concesión con el cumplimiento de obligaciones concretas de desarrollo, tales como la ejecución de un Plan de Desarrollo Progresivo de Exploración y Explotación, la iniciación efectiva de operaciones en plazos razonables y la justificación objetiva de eventuales demoras por causas técnicas, sociales o ambientales. De este modo, se introduce una noción de **"progresividad obligatoria"** como requisito indispensable para la subsistencia del derecho minero. La falta de regulación efectiva sobre la inactividad prolongada ha propiciado que empresas nacionales y extranjeras mantengan bajo su control vastas extensiones de terreno concesionado sin ningún tipo de actividad extractiva. Un caso ilustrativo es el de la región Apurímac, donde de las más de 1.2 millones de hectáreas

concesionadas, solo el 9.4% se encuentra en actividad productiva o exploratoria al año 2024, mientras el 90.6% permanece ocioso (INGEMMET, 2024). Este patrón se repite en regiones como Cusco, Puno y Huancavelica, consolidando un panorama de uso ineficiente del espacio geológico minero. En paralelo, empresas con interés legítimo en desarrollar actividades mineras encuentran bloqueado el acceso a dichas áreas por el régimen de exclusividad que ampara la concesión inactiva, lo cual restringe la competitividad y limita el dinamismo económico del sector.

Resulta fundamental recordar que, conforme al artículo 10 del Decreto Supremo N.º 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, la concesión minera es irrevocable mientras el titular cumpla las obligaciones legales y desarrolle actividades efectivas y progresivas. Sin embargo, el mismo texto legal omite precisar mecanismos claros de evaluación y sanción ante el incumplimiento de estas obligaciones, lo que ha favorecido una cultura de permisividad en torno al no uso del derecho minero. Esta propuesta legal plantea cerrar dicho vacío normativo mediante la incorporación de causales expresas de revocatoria y reducción proporcional del área concesionada, ancladas en criterios objetivos de inactividad o desarrollo parcial.

Desde una perspectiva comparada, países como Chile, México y Canadá han implementado normas más estrictas para evitar el acaparamiento improductivo de concesiones mineras. En Chile, la legislación establece la obligación de presentar informes periódicos de actividad y otorga a la autoridad minera la facultad de declarar la caducidad por falta de inversión o desarrollo sostenido (Servicio Nacional de Geología y Minería, 2023). En el Perú, la ausencia de tales mecanismos ha generado un entorno de baja fiscalización, donde el pago de derechos superficiales ha sustituido, de facto, el desarrollo real de proyectos mineros. Según la SUNAT, en 2024 se recaudaron más de S/ 105 millones por derechos de vigencia minera, pese a que cerca del 70% de las concesiones beneficiarias no registraban ninguna actividad en campo (SUNAT, 2025).

El modelo propuesto en la presente ley contempla un conjunto de medidas coherentes con la función reguladora del Estado. Entre ellas, la posibilidad de revocar la concesión si no se ha iniciado actividad de explotación efectiva en el plazo de cinco años, salvo causa debidamente acreditada que podrá dar lugar a una prórroga única de hasta dos años adicionales. Asimismo, se establece que la falta de explotación de más del 70% del área concesionada en un periodo de cinco años será causal de reducción proporcional del derecho. Si la inactividad es total por tres años consecutivos, y no se justifica debidamente, la concesión podrá caducar en su totalidad. Esta fórmula busca garantizar seguridad jurídica al titular responsable, sin tolerar prácticas especulativas que perjudican el interés público. Adicionalmente, se introduce la obligación de presentar un Plan de Desarrollo Progresivo, con metas anuales de avance, que será evaluado por la autoridad minera cada cinco años. El incumplimiento injustificado de dicho plan dará lugar a la reducción del área concesionada, en proporción al nivel de inactividad detectado. Esta herramienta permitirá al Estado verificar el compromiso real del titular con el desarrollo minero y generar alertas tempranas sobre posibles incumplimientos. La implementación de esta política de seguimiento proactivo contribuirá a consolidar una minería más

fiscalizable y transparente, en línea con los estándares de gobernanza recomendados por la OCDE para la gestión sostenible de los recursos naturales (OCDE, 2023).

En suma, la presente propuesta normativa no solo busca corregir fallas estructurales en el régimen actual de concesiones, sino también fortalecer la confianza en el marco legal, promoviendo una minería moderna, productiva y socialmente responsable. Al introducir una regulación basada en el uso progresivo del derecho minero, se protege la seguridad jurídica de los inversionistas que desarrollan proyectos reales y se garantiza que los recursos geológicos del país beneficien efectivamente al interés nacional. Este enfoque permitirá optimizar la gestión del catastro minero, promover una mayor rotación de las concesiones inactivas y ampliar el acceso a nuevas oportunidades para empresas serias con capacidad de ejecución.

La reforma propuesta es coherente con el artículo 66 de la Constitución, que reconoce que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación y que su aprovechamiento debe sujetarse al interés nacional. También se alinea con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, particularmente en lo referente al uso eficiente de los recursos, la promoción de la justicia económica y la reducción de la desigualdad en el acceso a los activos productivos. En ese marco, la aprobación de esta ley representa un paso firme hacia una minería con sentido de futuro, centrada en el desarrollo, la equidad y el respeto al Estado de Derecho. La obligación de los titulares de actividades mineras en Perú de pagar tributos municipales, incluyendo aquellos relacionados con bienes inmuebles ubicados en concesiones mineras, se fundamenta en un marco legal específico que distingue entre zonas urbanas y no urbanas.

El artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (TUO de la LGM), aprobado por el Decreto Supremo N.º 014-92-EM, establece que los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables solo en zonas urbanas. Esto implica que los bienes inmuebles de propiedad del titular de actividad minera ubicados en zonas urbanas están sujetos al pago de tributos municipales, como el Impuesto Predial, arbitrios, tasas y contribuciones. Por el contrario, los bienes situados en zonas no urbanas no están afectos a estos tributos.

Esta disposición ha sido interpretada y respaldada por el Tribunal Fiscal en diversas resoluciones. La Resolución del Tribunal Fiscal N.º 06906-1-2008 señala que los predios comprendidos en concesiones mineras se encontrarán inafectos al Impuesto Predial, siempre que se encuentren en zonas no urbanas. Asimismo, el Manual de Tributos Municipales del Ministerio de Economía y Finanzas reafirma que los tributos municipales que graven bienes de propiedad del titular de actividad minera serán aplicables solo sobre aquellos ubicados en zonas urbanas. En cuanto a la situación actual de las concesiones mineras en Perú, según datos del Ministerio de Energía y Minas, al cierre de diciembre de 2024, la inversión minera en el país alcanzó más de US\$ 4,960 millones, superando la meta propuesta a inicios de año y reflejando la confianza de los inversionistas en el potencial minero del país. Además, las concesiones mineras en las que se ejecutaron

tanto actividades de explotación como de exploración totalizaron una extensión de 1,982,673 hectáreas, equivalente al 1.54% del territorio peruano.

Es importante destacar que, aunque las concesiones mineras en sí mismas no están sujetas al pago de tributos municipales, los bienes inmuebles construidos o ubicados dentro de estas concesiones, como campamentos, oficinas y otras edificaciones, sí están gravados con tributos municipales si se encuentran en zonas urbanas. Esto se debe a que, conforme a la normativa vigente, la obligación tributaria se determina en función de la ubicación del bien inmueble y no de la naturaleza de la concesión minera.

### ➤ PROBLEMÁTICA O JUSTIFICACIÓN

En nuestro país, el régimen de concesiones mineras ha sido históricamente concebido como una herramienta promotora de inversiones, orientada al aprovechamiento eficiente de los recursos naturales no renovables. Sin embargo, en la práctica, un número significativo de concesiones otorgadas no se traduce en actividad minera efectiva, sino en un fenómeno de acaparamiento improductivo de grandes extensiones del territorio nacional. Esta situación genera serias distorsiones en el mercado minero, limita el acceso a los recursos por parte de nuevos actores con capacidad operativa y técnica, y contraviene los principios de sostenibilidad y equidad que deben regir la política minera estatal.

El Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) ha reportado, según datos actualizados al primer trimestre de 2024, que el 47% del territorio concesionado en el país se encuentra inactivo, sin haber pasado de la fase de exploración a la explotación (INGEMMET, 2024). Esta inactividad no siempre responde a razones justificadas como conflictos sociales, evaluaciones ambientales o dificultades técnicas, sino en muchos casos al interés de algunas empresas en especular con el valor del subsuelo o bloquear el ingreso de competidores. Esta práctica constituye una forma de subutilización del derecho real de concesión, que vulnera la función social y económica que el Estado le otorga a dicho título jurídico. La legislación minera vigente, contenida en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (Decreto Supremo 014-92-EM), si bien establece ciertos requisitos de actividad y pago de derechos vigentes, no contempla mecanismos suficientemente efectivos para revocar o reducir concesiones inactivas durante periodos prolongados. El canon del "derecho de vigencia" ha sido concebido como un incentivo para fomentar el inicio de operaciones; no obstante, su bajo costo relativo permite que grandes empresas mantengan concesiones extensas por décadas sin incurrir en mayores penalidades, desvirtuando así su finalidad reguladora (Ministerio de Energía y Minas, 2023).

La magnitud del problema es preocupante. Según el Boletín Estadístico Minero del MINEM (2024), existen más de 25 mil concesiones mineras vigentes en el país, que abarcan aproximadamente 15 millones de hectáreas. De ese total, alrededor del 60% no se encuentra en ninguna etapa de producción, ni siquiera en exploración avanzada. Este acaparamiento improductivo afecta no solo la eficiencia del régimen minero, sino también los intereses estratégicos del país, al obstaculizar el desarrollo de nuevos

proyectos con potencial económico y social. Asimismo, esta concentración de derechos mineros sin actividad contraviene el principio de sostenibilidad ambiental y la obligación estatal de garantizar el uso racional de los recursos naturales, establecidos en el artículo 66 de la Constitución Política del Perú. El recurso mineral, como patrimonio de la Nación, debe ser aprovechado en beneficio de toda la población, lo cual no es posible si amplios territorios permanecen sin intervención técnica, sin estudios de impacto, y sin aportes fiscales o laborales por parte de los concesionarios.

La situación se agrava cuando consideramos que muchas de estas concesiones no utilizadas se encuentran en zonas con alta demanda social por empleo y desarrollo económico, como Apurímac, Cusco, Cajamarca o Huancavelica. En esas regiones, los conflictos por el acceso al recurso y la ausencia de actividad minera efectiva generan frustración ciudadana y desconfianza hacia el Estado. En efecto, como advierte el Observatorio de Conflictos Mineros (2024), cerca del 40% de los conflictos sociales activos en el país tienen origen en expectativas insatisfechas por parte de comunidades que viven en áreas concesionadas, pero no intervenidas por las empresas mineras.

Otro aspecto crítico es el efecto de esta inactividad sobre la competencia y el acceso a los recursos. Las pequeñas y medianas empresas mineras, muchas de las cuales sí cuentan con capacidad operativa, técnica y social para iniciar actividades, se ven imposibilitadas de acceder a áreas con potencial porque ya se encuentran concesionadas por grandes operadores que no las explotan. Esta situación configura una barrera de entrada que no responde a criterios de eficiencia económica ni técnica, y que desincentiva la inversión descentralizada y la diversificación del modelo minero nacional. Ante este escenario, el presente proyecto de ley propone una reforma sustantiva que incorpora mecanismos de evaluación progresiva de la actividad minera, introduce causales claras de revocatoria por inactividad, y permite la reducción proporcional del área concesionada en función de su uso efectivo. Además, se establece la obligación de presentar y cumplir un Plan de Desarrollo Progresivo de Exploración y Explotación, cuyas metas serán revisadas cada cinco años por la autoridad minera. Este enfoque permite equilibrar la seguridad jurídica para las inversiones responsables con la necesidad de evitar el acaparamiento especulativo, promoviendo un uso eficiente, transparente y equitativo del territorio nacional destinado a la actividad minera.

Cabe señalar que este tipo de mecanismos ya se aplican en otras jurisdicciones con marcos legales modernos. En Chile, la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras permite la extinción de concesiones por no uso, mientras que en Colombia, el Código de Minas establece la obligatoriedad de iniciar actividades dentro de un plazo determinado bajo pena de caducidad (Pardo, 2022). Estas experiencias internacionales refuerzan la necesidad de actualizar el régimen para alinearlos con estándares de buena gobernanza, sostenibilidad y justicia intergeneracional.

En este contexto, la modificación del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería no solo representa una respuesta jurídica al problema del acaparamiento minero, sino una medida necesaria para garantizar que los recursos del subsuelo sean efectivamente puestos al servicio del desarrollo nacional. Al establecer la caducidad parcial o total de concesiones por inactividad, y al permitir su reasignación mediante procesos públicos y transparentes, se contribuye a dinamizar el sector, fomentar la competencia, y generar mayores beneficios fiscales, laborales y sociales para el país. La propuesta legislativa no busca sancionar de forma arbitraria a los titulares mineros, sino establecer un marco razonable y previsible que premie la inversión responsable y penalice la especulación. En esa línea, se reconoce la posibilidad de una prórroga excepcional de hasta dos años cuando existan razones técnicas, sociales o ambientales debidamente justificadas, garantizando así el respeto al debido procedimiento y a la seguridad jurídica de los operadores serios.

En suma, el Perú requiere una reforma estructural de su régimen de concesiones mineras que supere el modelo pasivo y especulativo actual, y que promueva un modelo basado en la actividad efectiva, la planificación progresiva y el uso racional del territorio. Solo así se podrá garantizar un equilibrio adecuado entre la promoción de inversiones, la sostenibilidad ambiental y el beneficio colectivo de los recursos minerales.

La problemática relacionada con la obligación de los titulares de actividades mineras de pagar tributos municipales, independientemente de la ubicación de sus operaciones, ha generado debates significativos en el ámbito legal y económico de nuestro país. Esta situación se ve influenciada por la interpretación de normativas específicas y su aplicación en contextos diversos. El artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (TUO de la LGM), aprobado por el Decreto Supremo N.º 014-92-EM, establece que los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables solo en zonas urbanas. Esto implica que, en principio, los bienes inmuebles ubicados en zonas no urbanas estarían inafectos de dichos tributos.

Sin embargo, la aplicación práctica de esta disposición ha sido objeto de interpretaciones diversas, el Tribunal Fiscal, en la Resolución N.º 06906-1-2008, precisó que las obras y edificaciones construidas sobre concesiones mineras están gravadas con los tributos municipales solo en zonas urbanas, reafirmando la inafectación en zonas no urbanas.

A pesar de esta claridad normativa, en la práctica, algunas municipalidades han intentado gravar con tributos municipales a bienes inmuebles ubicados en concesiones mineras situadas en zonas no urbanas. Esta situación genera incertidumbre jurídica y puede afectar la inversión en el sector minero, al incrementar los costos operativos y administrativos para las empresas. En términos económicos, el sector minero es fundamental para nuestra economía. En 2024, la inversión minera en el Perú alcanzó los US\$ 4,960 millones, superando la meta propuesta de US\$ 4,600 millones. Además, las exportaciones de productos mineros metálicos en abril de 2024

ascendieron a US\$ 3,328 millones, representando el 68.5% del valor total de las exportaciones a nivel nacional.

Dada la importancia del sector, es crucial garantizar un marco legal claro y coherente que promueva la inversión y el desarrollo sostenible. La ambigüedad en la aplicación de tributos municipales en zonas no urbanas puede desalentar la inversión y afectar negativamente a las comunidades que dependen de la minería para su desarrollo económico.

Por lo tanto, es necesario que las autoridades competentes clarifiquen y armonicen las disposiciones legales relacionadas con la tributación municipal en el contexto de las actividades mineras, asegurando una aplicación justa y coherente que fomente tanto la inversión como el desarrollo sostenible en las regiones mineras del país.

#### ➤ **PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA**

La presente propuesta de ley busca responder con firmeza y racionalidad jurídica a uno de los principales problemas estructurales del régimen de concesiones mineras: el acaparamiento extensivo y no operativo de áreas ricas en recursos minerales por parte de titulares que no cumplen con su rol fundamental de promover una minería efectiva, sostenible y generadora de desarrollo. A la fecha, se evidencia que un número considerable de concesiones se encuentran inactivas pese al tiempo transcurrido desde su otorgamiento, lo que constituye una barrera significativa para la dinamización del sector, obstaculiza nuevas inversiones y distorsiona el uso del territorio.

Según datos recientes del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), al cierre del primer trimestre de 2024, de las más de 42,000 concesiones mineras vigentes en el país, aproximadamente el 70% no ha pasado de la fase de exploración, y una proporción considerable ni siquiera ha iniciado actividades concretas desde su adjudicación. Aún más crítico es que casi el 50% de estas concesiones se encuentran sin actividad alguna desde hace más de cinco años (MINEM, 2024). Esta situación configura no solo una ineficiencia en el aprovechamiento de los recursos naturales, sino también una limitación directa al desarrollo territorial, al empleo local y a la recaudación fiscal. En efecto, se estima que las concesiones ociosas privan al Estado de aproximadamente 400 millones de soles anuales en ingresos potenciales por canon y regalías (CooperAcción, 2024). El derecho de concesión minera, al ser un derecho real, otorga al titular facultades exclusivas de exploración y explotación dentro de un área delimitada; sin embargo, la naturaleza jurídica de este derecho no debe entenderse como absoluta ni desvinculada de su función social y económica. Por ello, se plantea reforzar el principio de "función productiva del derecho minero", por el cual el beneficio privado que recibe el titular debe ir de la mano con una obligación activa de generar valor tangible para el Estado y las poblaciones cercanas. Esto implica que el titular no puede limitarse a mantener la titularidad de un área sin intención operativa o con fines meramente especulativos, postergando indefinidamente el inicio de actividades, en perjuicio de otros actores con mayor vocación productiva.

Frente a esta problemática, la propuesta legislativa introduce mecanismos eficaces de control, fiscalización y sanción a la inactividad minera, sin menoscabar la seguridad jurídica ni el atractivo del país como destino de inversiones. En primer lugar, se establece una causal expresa de revocación automática de la concesión si, transcurridos cinco años desde su otorgamiento, el titular no ha iniciado la fase de explotación efectiva, salvo que medien causas objetivamente justificadas de orden técnico, social o ambiental. Esta disposición tiene como finalidad evitar que las concesiones permanezcan indefinidamente en situación de latencia sin rendir frutos al país. En armonía con el principio de razonabilidad administrativa, se prevé una prórroga única de hasta dos años en casos debidamente justificados, garantizando tanto el interés público como el derecho de defensa del titular.

De forma complementaria, se incorpora la figura de la caducidad progresiva o parcial de concesión, mediante la cual se sanciona la subutilización sistemática del área otorgada. Bajo este nuevo esquema, si el titular no explota al menos el 30% del área concesionada durante un período de cinco años, el Estado podrá reducir proporcionalmente la extensión no utilizada, liberando así superficies para nuevas adjudicaciones a terceros. Este mecanismo responde al principio de equidad minera, permitiendo que otras empresas o cooperativas accedan a zonas que actualmente se encuentran retenidas por empresas sin interés real en su desarrollo. Asimismo, si la inactividad es total durante tres años consecutivos, la norma habilita a la autoridad competente a declarar la caducidad completa de la concesión, con las debidas garantías procesales. En un marco de planificación y fiscalización más robusto, la iniciativa incorpora la obligación de que todo titular de concesión minera presente un Plan de Desarrollo Progresivo de Exploración y Explotación, el cual deberá contener metas operativas anuales, indicadores de desempeño y cronogramas verificables. Este plan será evaluado cada cinco años, y su incumplimiento injustificado podrá ser sancionado con la reducción del área concesionada, medida proporcional que disuade el incumplimiento sin afectar desmedidamente la inversión en curso. Este tipo de planificación obligatoria busca reemplazar la lógica pasiva de tenencia por una lógica activa de cumplimiento verificable.

Cabe destacar que el fortalecimiento del régimen de concesiones no implica un debilitamiento del clima de inversión. Todo lo contrario: al reducirse el acaparamiento especulativo, se liberan recursos y áreas para nuevos actores, se mejora la eficiencia territorial y se eleva la legitimidad del sistema minero ante la ciudadanía. La seguridad jurídica se mantiene incólume, ya que toda revocación, reducción o caducidad se sujeta a procedimientos administrativos regulados, con respeto al debido proceso, a la motivación de los actos y al principio de razonabilidad, conforme a los artículos 10 y 12 de la Ley General de Minería y los artículos 230 y 248 de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444).

Además, es importante recordar que la minería no puede seguir avanzando sobre la base de derechos inactivos. El potencial geológico del país —que lo sitúa entre los

principales productores mundiales de cobre, plata y zinc— debe aprovecharse plenamente, con un enfoque responsable, transparente y sostenible. Permitir que miles de hectáreas permanezcan improductivas bajo el argumento de la estabilidad jurídica no solo es ineficiente, sino también socialmente injusto. En regiones como Apurímac, Cajamarca o Puno, muchas comunidades claman por proyectos que les generen empleo, servicios e infraestructura, pero se ven imposibilitadas por la existencia de concesiones inactivas que bloquean la inversión real. La reforma propuesta, por tanto, responde a una visión integral del derecho minero, en la que los títulos de concesión deben estar intrínsecamente ligados a resultados concretos y verificables. Este nuevo modelo de concesión activa permitirá al Estado ejercer una verdadera rectoría sobre los recursos del subsuelo, promover una distribución más equitativa de las oportunidades mineras, y garantizar una minería moderna, alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y el ODS 12 (producción y consumo responsables).

Es así, la de modificación a la presente Ley General de Minería no busca castigar al empresario minero serio ni generar inestabilidad normativa, sino precisamente depurar el sistema de ineficiencias, liberar áreas improductivas y elevar el estándar de gestión del recurso minero en beneficio del país. Se requiere una minería eficiente, progresiva y fiscalizable, y ello solo es posible si se erradican prácticas de acaparamiento que, aunque legalmente toleradas hasta ahora, resultan incompatibles con una política de desarrollo inclusivo, justo y sostenible.

En el contexto del régimen tributario municipal, los titulares de actividades mineras están obligados al pago de tributos municipales únicamente por los bienes inmuebles ubicados en zonas urbanas. Esta disposición se encuentra establecida en el artículo 76 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N.º 014-92-EM, el cual señala que los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables solo en zonas urbanas .

Esta normativa implica que los bienes inmuebles ubicados en zonas no urbanas, como campamentos mineros y concesiones mineras, no están sujetos a tributos municipales. El artículo 9 del Reglamento del Título Noveno de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N.º 024-93-EM, establece que los tributos municipales que graven bienes de propiedad del titular de actividad minera serán aplicables solo sobre aquellos ubicados en zonas urbanas.

En cuanto a las concesiones mineras, estas no se consideran bienes inmuebles y, por lo tanto, no están sujetas al Impuesto Predial ni a otros tributos municipales que gravan la propiedad de inmuebles.

No obstante, la expansión de las concesiones mineras en el Perú ha generado preocupaciones en relación con su impacto en áreas protegidas, comunidades nativas y cuerpos de agua. Según el reporte de MAAP (Monitoring of the Andean Amazon Project), hasta diciembre de 2024 se documentaron 799 concesiones mineras

conflictivas en la Amazonía peruana, con una superposición de 158,580 hectáreas. La mayoría de estas concesiones se superponen con comunidades nativas, cubriendo 151,682 hectáreas.

Además, el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet) proyectó cerrar el año 2024 con 6,000 solicitudes de concesiones mineras, destacando la Cordillera Central como una nueva zona de petitorios.

En términos económicos, la inversión minera en el Perú al cierre de diciembre de 2024 registró más de US\$ 4,960 millones, superando la meta propuesta a inicios de año (US\$ 4,600 millones) y un 0.5% mayor a lo alcanzado en 2023.

En cuanto a la tributación minera, el subsector minero tuvo una participación del 13.1% en los ingresos tributarios internos recaudados por la SUNAT en abril de 2024, generando 2,188 millones de soles, cifra superior en 38.2% respecto a lo recaudado en abril de 2023.

#### ➤ **ANÁLISIS A LA PROPUESTA NORMATIVA SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD**

La presente propuesta normativa que promueve el uso eficiente y progresivo del derecho de concesión minera responde a una necesidad crítica del ordenamiento jurídico minero: evitar el acaparamiento improductivo de áreas concesionadas, garantizar el aprovechamiento racional de los recursos minerales del país, y fomentar una actividad minera sostenible, equitativa y fiscalizable. Este proyecto de ley no solo es jurídicamente viable y constitucionalmente legítimo, sino que además responde a un problema estructural identificado reiteradamente por organismos de control, entidades del Estado y especialistas en derecho y política minera.

En la actualidad, uno de los mayores desafíos para el sistema de concesiones mineras es el uso ineficiente del territorio concesionado. Según datos del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), hasta el año 2024, el 70% del territorio concesionado para actividades mineras en el país no se encuentra en etapa de explotación, y cerca del 50% ni siquiera ha iniciado actividades de exploración. Estas cifras son preocupantes, considerando que el Perú cuenta con más de 21 millones de hectáreas concesionadas a la actividad minera, lo que representa aproximadamente el 16.4% del territorio nacional (INGEMMET, 2024). Este fenómeno evidencia una concentración especulativa de derechos que limita el acceso a nuevos actores, restringe la competencia y frustra las expectativas legítimas de desarrollo de las regiones con potencial minero.

Este contexto justifica plenamente la intervención del legislador. El marco normativo actual, regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (Decreto Supremo 014-92-EM), si bien reconoce que la concesión minera constituye un derecho real, ha demostrado ser insuficiente para prevenir y corregir las prácticas de acaparamiento. En efecto, el régimen vigente concede amplias garantías a los

concesionarios, incluyendo el carácter irrevocable de la concesión mientras se cumplan formalmente las obligaciones mínimas, pero carece de herramientas eficaces para exigir un desarrollo progresivo y efectivo de la actividad minera.

En ese sentido, la propuesta normativa introduce un enfoque renovado que redefine las condiciones para la vigencia y continuidad del derecho de concesión, alineándolo con principios de legalidad, eficiencia, sostenibilidad ambiental y justicia distributiva. Uno de los ejes centrales de la propuesta es la inclusión del Plan de Desarrollo Progresivo de Exploración y Explotación, que obliga a los titulares mineros a establecer metas anuales claras, medibles y verificables, sujetas a una evaluación quinquenal por parte de la autoridad competente. Esta medida refuerza el principio de eficiencia en la gestión de los recursos naturales, al tiempo que permite una fiscalización objetiva y con consecuencias jurídicas concretas ante el incumplimiento.

Asimismo, la norma reconoce la necesidad de equilibrio entre seguridad jurídica e interés público. Por ello, establece causales claras y proporcionales para la revocatoria parcial o total de concesiones. La revocación de una concesión por inactividad después de cinco años sin inicio de explotación, salvo justificación razonable, es una medida razonable que armoniza con el principio de función social de la propiedad reconocido por el artículo 70 de la Constitución Política del Perú. Igualmente, la posibilidad de reducir proporcionalmente el área no explotada en más del 70% luego de cinco años, y la caducidad total ante inactividad absoluta durante tres años, son mecanismos adecuados para disuadir el acaparamiento especulativo sin vulnerar el derecho a la inversión ni la estabilidad jurídica.

Desde la perspectiva económica y social, esta medida legislativa resulta oportuna y coherente con los objetivos de desarrollo nacional. Según el informe del Banco Mundial (2023), la minería representa alrededor del 10% del PBI y más del 60% de las exportaciones. Sin embargo, sus beneficios siguen concentrados en pocas regiones y actores. La redistribución de concesiones revocadas mediante procesos públicos y transparentes permitirá ampliar el acceso a la pequeña y mediana minería, dinamizar economías regionales, y generar empleo formal en zonas de alta vulnerabilidad social. Además, la promoción de una minería efectiva y responsable se alinea con los compromisos internacionales del Perú en materia de sostenibilidad ambiental y cumplimiento de estándares ESG (Environmental, Social and Governance), exigidos por los mercados internacionales.

En términos de viabilidad normativa, la propuesta es plenamente compatible con el ordenamiento jurídico nacional y con el marco constitucional. La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley 26821) establece que el Estado puede regular el uso de los recursos naturales bajo criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad. A su vez, el Tribunal Constitucional ha señalado que la titularidad de derechos sobre los recursos naturales está sujeta al cumplimiento de obligaciones y finalidades públicas (STC Exp. 0022-2009-PI/TC), lo cual respalda la

legalidad de las medidas de revocación o reducción de concesiones por incumplimiento.

No menos relevante es que esta iniciativa promueve la transparencia en el otorgamiento y fiscalización de concesiones. La convocatoria a nuevos procesos para reasignar concesiones revocadas bajo principios de publicidad, competencia e igualdad de condiciones, no solo fortalece la institucionalidad del sistema minero, sino que también contribuye a mitigar conflictos sociales derivados de la percepción de privilegios o inacción estatal frente a empresas incumplidoras. La participación de nuevas empresas y cooperativas mineras también fomenta la diversificación del sector, lo que podría reducir la vulnerabilidad económica del país ante la concentración de actividades en pocas grandes compañías.

En conclusión, la presente propuesta normativa constituye una respuesta necesaria, viable y oportuna frente a la problemática estructural del acaparamiento improductivo de concesiones mineras. Su implementación permitiría optimizar el aprovechamiento de los recursos minerales bajo criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad, garantizando a la vez la seguridad jurídica de los inversionistas responsables. Esta reforma contribuirá no solo a mejorar la gobernanza del sector minero, sino también a impulsar el desarrollo inclusivo de las regiones con potencial geológico, en armonía con los principios constitucionales y las políticas públicas del Estado.

La normativa actual, según el artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (TUO de la LGM), aprobado por el Decreto Supremo N.º 014-92-EM, establece que los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables solo en zonas urbanas. Esto implica que los bienes inmuebles ubicados en zonas rurales, incluso si son parte de concesiones mineras activas, están inafectos al pago de tributos municipales como el impuesto predial, arbitrios y otros. Esta disposición ha generado una brecha fiscal significativa para las municipalidades rurales, que no pueden recaudar tributos de actividades económicas que operan en su jurisdicción y que, en muchos casos, generan impactos ambientales y sociales considerables.

Según datos del Ministerio de Energía y Minas, al cierre de diciembre de 2024, la inversión minera en el Perú registró más de US\$ 4,960 millones, superando la meta propuesta a inicios de año (US\$ 4,600 millones) y reflejando un crecimiento sostenido del sector. Además, las concesiones mineras ocupan 19'517,968 hectáreas, lo que representa el 15.08% del territorio nacional. A pesar de esta expansión, muchas de estas concesiones se encuentran en zonas rurales donde las municipalidades no pueden ejercer una fiscalidad efectiva debido a las limitaciones normativas actuales.

La implementación de esta propuesta normativa requeriría una modificación legislativa que armonice la Ley General de Minería con la Ley de Tributación Municipal, eliminando las disposiciones que limitan la aplicación de tributos municipales a zonas urbanas. Específicamente, se debería derogar o modificar el artículo 76 del TUO de la

LGM para permitir que los tributos municipales graven los bienes inmuebles de las actividades mineras en cualquier zona geográfica.

Desde el punto de vista técnico y administrativo, las municipalidades tendrían que desarrollar capacidades para identificar, valorar y fiscalizar los bienes inmuebles de las actividades mineras en sus jurisdicciones. Esto podría implicar la necesidad de asistencia técnica y capacitación, así como la implementación de sistemas de información geográfica y catastros actualizados. Sin embargo, estas inversiones se justificarían por el incremento en la recaudación tributaria y la mejora en la equidad fiscal.

El contexto actual presenta una oportunidad propicia para implementar esta propuesta normativa. En el primer trimestre de 2024, la participación del subsector de minería en el Producto Bruto Interno (PBI) fue de 10.1%, y en abril de 2024, las exportaciones de productos mineros representaron el 68.5% del valor total de las exportaciones nacionales. Este dinamismo del sector minero contrasta con las limitaciones fiscales de las municipalidades rurales, que enfrentan dificultades para financiar servicios básicos e infraestructura.

Además, la creciente conciencia sobre la responsabilidad social y ambiental de las actividades extractivas ha generado una mayor demanda por parte de las comunidades locales para que las empresas mineras contribuyan de manera justa al desarrollo de sus localidades. La implementación de esta propuesta normativa respondería a estas demandas, fortaleciendo la legitimidad del Estado y promoviendo una distribución más equitativa de los beneficios de la actividad minera.

#### ➤ **ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA PROPUESTA NORMATIVA**

La propuesta normativa para modificar la Ley General de Minería tiene como eje central corregir una de las principales distorsiones del régimen actual de concesiones mineras: el acaparamiento especulativo de grandes extensiones de territorio que permanecen sin ser exploradas ni explotadas por años. Esta situación no solo genera ineficiencias económicas y sociales, sino que constituye un obstáculo directo para el acceso equitativo a los recursos por parte de otras empresas, especialmente pequeñas y medianas, y para el desarrollo territorial sostenible. El impacto de la norma propuesta debe analizarse en dos dimensiones complementarias: cuantitativa y cualitativa, considerando datos actualizados al 2024 y 2025, así como proyecciones razonables bajo el nuevo marco legal.

Desde el punto de vista cuantitativo, el diagnóstico actual muestra que existe una concentración significativa de concesiones mineras en manos de un número reducido de empresas, muchas de las cuales no desarrollan actividades de exploración ni explotación efectivas. Según el Boletín Estadístico del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), al cierre de marzo de 2024, el Perú contaba con 41,212 concesiones mineras vigentes, que en conjunto cubren el 14.08% del territorio nacional. Sin

embargo, de ese total, solo el 1.38% del territorio nacional está siendo efectivamente explotado (MINEM, 2024). Esta brecha evidencia que más del 90% del área concesionada permanece sin actividad productiva, lo cual representa una utilización ineficiente de los derechos otorgados por el Estado.

El impacto más inmediato de la norma será la liberación progresiva de terrenos concesionados ociosamente, permitiendo su reasignación a operadores con capacidad real de inversión y desarrollo. Si se estima, de forma conservadora, que un 30% de las concesiones actuales no han registrado actividad alguna en los últimos cinco años, podrían liberarse cerca de 400 mil hectáreas para nuevos procesos de concesión. Esto no solo ampliará las oportunidades de participación en el mercado minero, sino que además contribuirá a una recaudación fiscal más dinámica, dado que las nuevas concesiones estarían sujetas a compromisos de inversión, canon y regalías vinculadas al uso efectivo de los recursos.

Adicionalmente, la norma también tendrá impactos importantes en términos de fiscalización y trazabilidad del cumplimiento de las obligaciones concesionales. La exigencia de presentar un Plan de Desarrollo Progresivo de Exploración y Explotación, con metas anuales sujetas a evaluación quinquenal, introduce un mecanismo de control ex ante que hasta ahora no existía en la legislación. Actualmente, la evaluación de desempeño de una concesión está limitada al pago de penalidades por no cumplir con las metas mínimas de producción, lo cual ha demostrado ser insuficiente para evitar el acaparamiento especulativo. Con el nuevo sistema, se establece una relación clara entre los compromisos asumidos por el concesionario y la continuidad de su derecho sobre el terreno, fortaleciendo la función reguladora del Estado (Espinoza, 2021).

Desde el punto de vista cualitativo, la propuesta normativa también contribuye a la sostenibilidad del desarrollo minero y al fortalecimiento de la seguridad jurídica. Al establecer reglas claras sobre la revocación parcial o total de concesiones por inactividad, y permitir prórrogas únicamente bajo condiciones justificadas y documentadas, se evita el uso arbitrario del poder estatal y se otorga previsibilidad a los inversionistas. La medida se alinea con estándares internacionales de gobernanza minera responsable, como los promovidos por la OCDE y el Banco Mundial, que recomiendan marcos normativos que estimulen la inversión efectiva y desincentiven la especulación (World Bank, 2022).

Es importante destacar que la norma no impone restricciones automáticas, sino que establece procedimientos administrativos con garantías de debido proceso. Para proceder a la revocación de una concesión, se requerirá una evaluación administrativa previa que verifique el incumplimiento injustificado del plan presentado por el concesionario. Además, la posibilidad de solicitar una prórroga única de hasta dos años por razones técnicas, sociales o ambientales debidamente acreditadas, introduce un elemento de flexibilidad que protege los intereses legítimos de las empresas sin comprometer el objetivo de evitar el acaparamiento.

Otro impacto cualitativo relevante es el efecto que esta norma puede tener en la democratización del acceso a los recursos minerales. En el modelo actual, muchas pequeñas y medianas empresas, así como comunidades organizadas con potencial de desarrollo minero, no pueden acceder a zonas con potencial porque estas ya se encuentran concesionadas y sin actividad. La liberación de terrenos ociosos permitirá convocatorias transparentes que pueden incorporar criterios de inclusión, sostenibilidad y priorización de actores que tradicionalmente han sido excluidos del mercado. Esta apertura podría tener efectos positivos en la dinamización de economías locales, la generación de empleo y la distribución territorial de la inversión minera.

Además, al promover un uso progresivo y racional de los derechos mineros, la propuesta contribuirá indirectamente a reducir los conflictos sociales vinculados a la minería. En muchas regiones, el acaparamiento de grandes extensiones por parte de empresas que no desarrollan actividad alguna genera desconfianza en las comunidades, que perciben estos espacios como zonas "muertas" donde no hay desarrollo ni beneficios tangibles. Al establecer obligaciones claras de desarrollo y una ruta administrativa para sancionar la inactividad, el Estado envía una señal de que prioriza la minería productiva, formal y fiscalizable sobre la especulativa o inactiva (Defensoría del Pueblo, 2023).

En términos fiscales, también es previsible un incremento en los ingresos por concepto de derechos de vigencia y penalidades bien aplicadas, así como por el ingreso de nuevos operadores dispuestos a desarrollar proyectos productivos. A ello se suma el valor estratégico de contar con un catastro minero más dinámico, que refleje con mayor precisión la realidad de la actividad en el territorio, facilitando la planificación nacional y regional.

Finalmente, se debe considerar que esta reforma fortalece la institucionalidad pública al redefinir el rol del Estado no como mero otorgante de derechos mineros, sino como garante de su uso eficiente y sostenible. Al vincular el derecho real de concesión con el cumplimiento efectivo de obligaciones legales, contractuales y operativas, se contribuye a una cultura de responsabilidad y compromiso empresarial con el desarrollo del país. Esta visión moderna del régimen concesional es coherente con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial el ODS 9 (industria, innovación e infraestructura) y el ODS 12 (producción y consumo responsables).

En esa línea de ideas, la propuesta normativa tiene impactos cuantitativos significativos al permitir la reasignación de áreas mineras subutilizadas, lo que puede dinamizar el sector y mejorar la eficiencia del uso del territorio nacional. Desde un enfoque cualitativo, promueve reglas claras, refuerza el control estatal, incentiva la inversión responsable y contribuye al desarrollo equitativo. Su aprobación representaría un paso decisivo para consolidar un régimen minero moderno, justo y compatible con el desarrollo sostenible del país.

En 2024, las concesiones mineras en Perú abarcaron aproximadamente 19.5 millones de hectáreas, representando el 15.08% del territorio nacional (CooperAcción, 2024). De estas, alrededor de 1.98 millones de hectáreas estuvieron activas en explotación o exploración, lo que equivale al 1.54% del territorio nacional (Rumbo Minero, 2024).

La inversión minera acumulada al cierre de 2024 ascendió a más de US\$ 4,961 millones, superando la meta propuesta de US\$ 4,600 millones y reflejando un crecimiento del 0.5% respecto al año anterior. Este incremento se evidenció en diversos rubros, destacando "Otros" con un crecimiento del 66.2% y Exploración con un aumento del 61.9% en comparación con 2023 (Ministerio de Energía y Minas, 2024).

En términos de empleo, la minería generó de manera directa un total de 244,297 puestos de trabajo en diciembre de 2024, marcando un hito histórico en este indicador (Ministerio de Energía y Minas, 2024).

La implementación de esta normativa podría fortalecer la autonomía fiscal de los gobiernos locales, permitiéndoles financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos esenciales en sus jurisdicciones. Sin embargo, también podría generar tensiones entre las empresas mineras y las autoridades locales, especialmente en áreas donde la infraestructura y los servicios municipales son limitados.

Además, la obligación de pagar tributos municipales en todas las áreas podría incentivar una mayor formalización de las actividades mineras, contribuyendo a una mejor regulación y supervisión del sector. No obstante, también es posible que algunas empresas consideren esta medida como una carga adicional, lo que podría afectar sus decisiones de inversión.

La Ley de Tributación Municipal establece que los titulares de actividades mineras deben cumplir con el pago de todos los tributos municipales, incluyendo arbitrios, tasas, contribuciones y cualquier otro tributo fijado por las municipalidades provinciales y distritales, conforme al régimen tributario municipal vigente (Decreto Legislativo N.º 776). Sin embargo, existen disposiciones específicas que exoneran del pago del Impuesto Predial a los predios comprendidos en concesiones mineras ubicadas en zonas no urbanas (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020).

Es importante destacar que, para que los titulares de actividades mineras puedan acogerse a beneficios fiscales, como la devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal durante la fase de exploración, deben cumplir con ciertos requisitos y procedimientos establecidos por la normativa vigente (Ministerio de Energía y Minas, 2024).

## ➤ PROYECTOS DE LEY DE NATURALEZA SIMILAR

En el congreso de la república existen diversos proyectos de ley en la misma línea y a fin de ampliar con mayor información que sustente el presente proyecto de ley, es oportuno señalar que existen diversos proyectos de ley en trámite:

- ✓ Proyecto de Ley N° 8853/2024-CR, Proyecto De Ley Que Modifica Los Artículos 39, 40 Y 59 De La Ley General De Minería Cuyo Texto Único Ordenado Fue Aprobado Por Decreto Supremo 014-92-EM
- ✓ Proyecto de Ley N° 9386/2024-CR, Proyecto De Ley Que Modifica Los Artículos 10 Y 59 Del Texto Único Ordenado De La Ley General De Minería, Aprobado Por Decreto Supremo N° 014-92-EM
- ✓ Proyecto de Ley N° 10610/2024-CR, Proyecto De Ley Que Declara La Caducidad De Denuncio, Petitorio O Concesión Minera.

Es así en conformidad a lo establecido en el literal d), numeral 2, del artículo 76° del Reglamento del Congreso, puntualizo expresamente que se han tornado como fuentes los Proyectos de Ley señalado en líneas arriba.

➤ **LA PROPUESTA MODIFICATORIA.**

En la nueva disposición modificatoria se presenta:

| Decreto Supremo 014-92-EM                                                                                                                                                                                                                                                                        | Propuesta De Modificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Artículo 10.- La concesión minera otorga a su titular un derecho real, consistente en la suma de los atributos que esta Ley reconoce al concesionario.</p> <p>Las concesiones son irrevocables, en tanto el titular cumple las obligaciones que esta ley exige para mantener su vigencia.</p> | <p><b>“Artículo 10.-</b> La concesión minera es un derecho real que otorga al titular la facultad exclusiva de explorar y explotar recursos minerales dentro del área definida en el título, conforme a la Ley y su reglamento.</p> <p>Será irrevocable mientras se cumplan las obligaciones legales, reglamentarias y contractuales, y se realicen actividades efectivas y progresivas de exploración y explotación. Transcurridos cinco (5) años sin iniciar la explotación, la autoridad competente de oficio o a petición de parte podrá revocar la concesión por inactividad mediante resolución motivada.</p> <p>Excepcionalmente, se podrá solicitar una prórroga por única vez hasta dos (2) años, si se acreditan causas de fuerza mayor, conflictos sociales, o obstáculos técnicos o ambientales fuera del control del titular y que en su oportunidad haya puesto en conocimiento a la autoridad competente previamente proponiendo mecanismos de solución.</p> |

**Artículo 42.-** Aquellos titulares de la actividad minera que, luego de haber iniciado la etapa de explotación, dejaran de producir según el parámetro establecido por el Artículo 38 de la presente Ley, pagarán además del Derecho de Vigencia, los cargos establecidos en el Artículo 40

*La revocación será notificada y podrá ser impugnada conforme a la Ley del Procedimiento Administrativo General. No dará lugar a compensación, siendo una causal objetiva y previsible. Las áreas liberadas serán reasignadas mediante procesos públicos y transparentes, fomentando la inversión eficiente y el acceso equitativo a oportunidades mineras.*

*El Estado garantiza la seguridad jurídica de las inversiones, promoviendo un marco legal estable, claro y predecible.*

(....)

**Artículo 42.** Con el fin de garantizar el aprovechamiento efectivo de los recursos minerales y prevenir la especulación sobre áreas concesionadas, se establecen criterios para determinar la inactividad y sus consecuencias sobre el derecho de concesión minera.

1. El titular de una concesión minera que, luego de haber iniciado la etapa de explotación, mantenga inactiva de manera injustificada más del 70% del área concesionada durante un período consecutivo de cinco (5) años, incurrirá en causal de caducidad parcial del derecho de concesión, reduciéndose el área concesionada al área efectivamente explotada más un margen razonable de expansión técnica, conforme a lo establecido por reglamento.

2. En caso de inactividad total por un período consecutivo de tres (3) años, sin causa justificada debidamente acreditada, la concesión caducará en su totalidad, salvo las causas de fuerza mayor, caso fortuito o suspensión autorizada por la autoridad minera competente.

3. Para efectos de este artículo, se entenderá como área efectivamente explotada aquella que ha sido objeto de operaciones extractivas sostenidas y comprobadas mediante informes técnicos periódicos, fiscalizados por el organismo regulador correspondiente.

4. La autoridad minera establecerá los procedimientos técnicos de verificación, las etapas de fiscalización y los márgenes de tolerancia admisibles, así como el cronograma progresivo de aprovechamiento de la área concesionada.

### III.- INCIDENCIA AMBIENTAL

La incidencia ambiental de las concesiones mineras no explotadas dentro del plazo otorgado por el Estado constituye un fenómeno de alta preocupación jurídica, social y ecológica. La inactividad en extensos terrenos concesionados no solo representa un uso ineficiente del recurso geológico, sino que también agrava la presión sobre los ecosistemas, fomenta prácticas especulativas y vulnera principios fundamentales de sostenibilidad. La problemática se agudiza por la falta de medidas legales eficaces que condicionen el ejercicio del derecho de concesión al cumplimiento de fines sociales, ambientales y productivos, según lo establece la propia Constitución Política del Perú en sus artículos 66 y 69, al referirse al aprovechamiento racional de los recursos naturales y a la protección del medio ambiente.

La concesión minera, al otorgar un derecho real sobre el subsuelo, genera impactos no solo donde se ejecuta la actividad extractiva, sino también en aquellas zonas donde, pese a no realizarse ninguna operación, se obstaculiza la gestión territorial, el acceso a proyectos alternativos de desarrollo y la conservación de áreas naturales. Según el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), al 2024 existen aproximadamente 8,780 concesiones vigentes en el país que abarcan más de 19 millones de hectáreas, de las cuales cerca del 70% no presentan actividad de explotación ni exploración efectiva (MINEM, 2024). Esto revela una tendencia creciente de acaparamiento del territorio sin cumplimiento del principio de función social del derecho.

Este fenómeno de "tenencia ociosa" de concesiones genera consecuencias ambientales tangibles e intangibles. En primer lugar, la ausencia de explotación no implica ausencia de impacto, ya que las actividades preparatorias como la habilitación de accesos, cateo superficial o instalación de campamentos preliminares pueden alterar el equilibrio ecológico local. En segundo lugar, se impide la designación de esas zonas para fines de conservación, turismo ecológico, agricultura sostenible o reforestación, ya que están "bloqueadas" por el marco jurídico que reconoce los derechos de los titulares concesionarios, aunque estos no actúen. Esta "parálisis ecológica" compromete seriamente el principio de sostenibilidad ambiental que rige la política pública y el desarrollo armónico de las regiones, particularmente en zonas de alta biodiversidad como la Amazonía, la Sierra central y la región sur andina.

En contextos donde el cambio climático obliga a una gestión territorial más eficiente, el mantenimiento de concesiones improductivas sin fiscalización efectiva constituye una omisión estructural del Estado. La Ley General del Ambiente (Ley 28611) establece que toda actividad económica debe incorporar criterios de prevención, precaución y uso eficiente de los recursos naturales (art. 2 inc. 4), criterios que se ven vulnerados cuando el sistema legal permite que se concentren concesiones extensas sin ningún tipo de aprovechamiento real ni evaluación periódica. La falta de actividad, además, impide aplicar los instrumentos de gestión ambiental como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) o los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), ya que estos se activan recién cuando se inicia formalmente una etapa operativa.

El impacto acumulativo de estas concesiones inactivas también influye negativamente en la planificación ambiental estratégica. Al no conocerse con certeza si estas concesiones serán ejecutadas, los gobiernos regionales y locales no pueden ordenar su territorio ni coordinar acciones de desarrollo sostenible, lo cual perpetúa escenarios de conflicto y desorden. En el caso de regiones como Puno, Apurímac y Huancavelica, existen concesiones que han sido otorgadas desde hace más de 15 años y que siguen sin producir ni generar empleo local, ni tributos, ni mecanismos de compensación social (Cooperación, 2024). Según el Observatorio de Conflictos Mineros, más del 50% de los conflictos activos en el país están vinculados directa o indirectamente con concesiones improductivas, cuyo impacto ambiental se percibe como latente o no controlado por la comunidad.

En este contexto, la propuesta legislativa que modifica la Ley General de Minería resulta urgente y coherente con los principios del derecho ambiental y el derecho minero moderno. Al establecer que la inactividad por más de cinco años da lugar a la revocatoria de la concesión —salvo causa debidamente justificada—, se introduce una herramienta regulatoria que previene la especulación y promueve el uso eficiente del subsuelo. Esta revocatoria adquiere aún mayor legitimidad si se articula con procesos administrativos que aseguren la transparencia, el debido procedimiento y la participación ciudadana.

Asimismo, la propuesta de reducir proporcionalmente el área concesionada cuando no se explote más del 70% durante cinco años tiene un efecto positivo en la dinámica ambiental, ya que obliga a las empresas a racionalizar sus operaciones y a priorizar zonas con viabilidad técnica, ambiental y social. Esto se complementa con la obligación de presentar un Plan de Desarrollo Progresivo con metas anuales, lo cual permite una fiscalización más eficaz por parte del Estado, mediante revisiones quinquenales. El incumplimiento de este plan puede dar lugar a la reducción del área concesionada, medida que incentiva el desarrollo sostenible y desalienta el acaparamiento improductivo del territorio.

De igual forma, las concesiones mineras deben ser evaluadas en función de su huella ecológica, incluso en su fase inactiva. El hecho de mantener concesiones sin uso interrumpe corredores biológicos, restringe las actividades de conservación, y promueve una percepción de despojo territorial, especialmente en zonas con presencia de comunidades campesinas y pueblos indígenas. El Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Perú, obliga al Estado a consultar a los pueblos originarios antes de tomar decisiones que afecten su territorio ancestral. Si una concesión inactiva impide el desarrollo autónomo de esas comunidades, el Estado incumple sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos y protección ambiental (Defensoría del Pueblo, 2023).

Finalmente, el otorgamiento, mantenimiento y extinción de una concesión minera deben alinearse con un enfoque de sostenibilidad ambiental y justicia territorial. La minería no puede ser tratada como un simple derecho patrimonial desprovisto de obligaciones concretas. La actividad minera, por su naturaleza, genera impactos acumulativos e

irreversibles, por lo que mantener el control estatal sobre el uso del territorio mediante criterios de eficiencia, progresividad y racionalidad no solo es una exigencia técnica, sino un deber constitucional y ambiental.

Por todo lo expuesto, es indispensable aprobar la presente iniciativa legislativa que promueve el uso eficiente y progresivo del derecho de concesión minera, y que establece mecanismos claros para evitar el acaparamiento del territorio sin aprovechamiento real. Esta norma no busca desincentivar la inversión, sino alinear la inversión minera con estándares ambientales y sociales modernos, garantizando un equilibrio entre desarrollo económico, justicia ambiental y uso racional del territorio.

#### **IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La vigencia de la norma propuesta representa un punto de inflexión decisivo en la legislación minera nacional. Su incorporación al marco jurídico minero tendrá efectos directos en la forma en que el Estado administra y fiscaliza el aprovechamiento de los recursos minerales, y marca el inicio de una política orientada a la eficiencia, equidad y sostenibilidad de la actividad minera.

Uno de los principales impactos de esta norma es la redefinición del carácter condicional del derecho de concesión minera, que deja de concebirse como un derecho estático e indefinido y pasa a ser un derecho real condicionado a la actividad efectiva, progresiva y verificable. Esta transformación normativa busca corregir un problema estructural en el régimen de concesiones mineras, vinculado al acaparamiento de áreas extensas por empresas que no las explotan, lo cual impide el desarrollo de nuevos proyectos mineros y genera una distorsión en el mercado de derechos mineros.

Según el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), al año 2024, existen aproximadamente 8,200 concesiones mineras en estado de vigencia sin actividad de explotación registrada, lo que representa cerca del 45% del total de concesiones otorgadas (MINEM, 2024). Además, se ha constatado que más del 70% del territorio concesionado a la gran minería no se encuentra en explotación efectiva, lo cual evidencia un fenómeno de acumulación especulativa del derecho minero. Este patrón afecta la equidad en el acceso a los recursos, bloquea nuevas iniciativas de inversión y limita la distribución del potencial económico minero, especialmente en regiones donde se requieren dinamos productivos que respondan a una lógica de desarrollo territorial sostenible.

La norma proyectada tendrá efectos inmediatos en la racionalización del uso del territorio minero, mediante mecanismos de revocatoria, reducción proporcional y caducidad de las concesiones por inactividad. Estos mecanismos permitirán la liberación de terrenos improductivos y su posterior reasignación a agentes económicos con capacidad real de desarrollo, incentivando un sistema de concesiones dinámico, competitivo y alineado con el interés público. Asimismo, la exigencia de un Plan de Desarrollo Progresivo de Exploración y Explotación, con metas anuales y evaluaciones quinquenales, dota al sistema de una herramienta de planificación estratégica que permite fiscalizar con criterios objetivos y evitar prácticas de simple retención especulativa del derecho minero.

Desde una perspectiva normativa, la implementación de esta ley impactará directamente en los artículos 10, 38, 39, 40 y 42 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, integrando estándares de proporcionalidad, razonabilidad y legalidad que ya se encuentran reconocidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente en lo referido a la función social de los derechos reales y a la obligación del Estado de garantizar el uso eficiente de los recursos naturales (Exp. 0023-2003-AI/TC).

Al establecer causales objetivas de revocación o reducción de concesiones mineras, la norma fortalece la seguridad jurídica sin sacrificar la capacidad fiscalizadora del Estado. La prórroga excepcional de hasta dos años, sujeta a justificación técnica, social o ambiental, asegura el equilibrio entre la promoción de inversiones y la sanción al incumplimiento. Este enfoque es coherente con las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que insta a los Estados a evitar el uso pasivo de los recursos mineros mediante concesiones indefinidamente ociosas que no generan valor para la sociedad (CEPAL, 2023).

Por otro lado, la norma tendrá un efecto reordenador en el mercado de concesiones mineras, promoviendo una cultura de cumplimiento y planificación técnica. Las empresas deberán adaptar sus estrategias operativas y financieras a una lógica de compromiso con el desarrollo progresivo del área concesionada. Esto implicará una mejora en la transparencia de los proyectos y una mayor trazabilidad de los avances mineros, lo que también facilitará el control social y la participación de los gobiernos regionales en la vigilancia de la actividad minera dentro de sus jurisdicciones.

En términos económicos, la aplicación de la norma permitirá una mayor rotación y disponibilidad de áreas para la inversión minera efectiva, dinamizando el sector, especialmente para pequeños y medianos operadores mineros que actualmente enfrentan barreras de acceso debido a la concentración del territorio minero en manos de grandes empresas que no desarrollan actividades productivas. Según información del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), más del 60% de los expedientes de solicitud de concesión no pueden avanzar por superposición con concesiones inactivas (INGEMMET, 2024).

En síntesis, los efectos de la vigencia de esta norma sobre la legislación nacional serán correctivos, modernizadores y dinamizadores. Se orientan a subsanar las distorsiones generadas por el uso especulativo del derecho minero, a fomentar una cultura de desarrollo progresivo y a garantizar el aprovechamiento racional de los recursos bajo principios de legalidad, sostenibilidad y equidad. Su aprobación no solo será coherente con los compromisos del Estado en materia de gestión responsable de los recursos naturales, sino que también responderá a una creciente demanda social por una minería más justa, productiva y fiscalizable.

El artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (TUO de la LGM), aprobado por el Decreto Supremo N.º 014-92-EM, establece que los titulares de la

actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables solo en zonas urbanas. Esta disposición ha sido interpretada como una norma especial que prevalece sobre normas generales posteriores, como lo ha señalado el Tribunal Fiscal en diversas resoluciones.

En cuanto a la inversión minera, al cierre de diciembre de 2024, se ejecutó más de 4,960 millones de dólares, superando la meta propuesta a inicios de año y reflejando un crecimiento sostenido en el sector. Este incremento en la inversión también se traduce en una mayor responsabilidad fiscal por parte de las empresas mineras hacia las municipalidades.

Además, la participación del subsector de minería en los ingresos tributarios internos recaudados por la SUNAT en abril de 2024 fue del 13.1%, generando 2,188 millones de soles, cifra superior en 38.2% respecto a lo recaudado en abril de 2023. Este aumento en la recaudación tributaria destaca la importancia de la minería en la economía nacional y la necesidad de una normativa clara que regule las obligaciones fiscales de las empresas mineras.

En cuanto a las concesiones mineras, según la última actualización del Geoportal de CooperAcción, estas ocupan 19,517,968 hectáreas, lo que representa el 15.08% del territorio nacional. Este dato resalta la extensión significativa de las actividades mineras en el país y la importancia de una regulación adecuada que garantice el cumplimiento de las obligaciones tributarias en todas las zonas donde se desarrollen estas actividades.

## **V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO**

El análisis costo-beneficio del presente proyecto de ley que promueve el uso eficiente y progresivo del derecho de concesión minera debe partir del reconocimiento de una problemática estructural que afecta gravemente al desarrollo del sector minero: el acaparamiento improductivo de concesiones. Según datos actualizados del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), a marzo de 2024, existen más de 25 mil concesiones mineras vigentes que ocupan aproximadamente el 14.3% del territorio nacional. Sin embargo, apenas el 1.5% de estas concesiones ha iniciado una etapa efectiva de explotación, lo que evidencia un uso ineficiente del derecho minero y un obstáculo directo al desarrollo sostenible del país (INGEMMET, 2024).

Desde la perspectiva económica, mantener concesiones inactivas implica una pérdida de oportunidad significativa para el Estado. Estas áreas, en manos de titulares que no exploran ni explotan, no generan ingresos por canon, regalías, impuestos ni empleos locales, lo que impide dinamizar las economías regionales y generar recursos fiscales indispensables para la inversión pública. Este costo de oportunidad es particularmente alto en regiones con alto potencial minero, como Apurímac, Cusco, Arequipa y Cajamarca, donde se concentran extensas concesiones paralizadas por más de cinco años. Tal inacción no solo afecta al fisco nacional, sino que priva a otras empresas interesadas, especialmente a la mediana minería y minería emergente, del acceso a zonas con alto potencial geológico.

La legislación vigente, contenida en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (D.S. N.º 014-92-EM), establece principios generales, pero carece de mecanismos coercitivos suficientes para revertir esta situación de acaparamiento especulativo. En la práctica, muchos concesionarios mantienen los títulos mineros pagando solo el derecho de vigencia anual, sin ejecutar inversiones reales en el terreno concesionado. Esto ha generado un mercado de concesiones paralizado, distorsionado por fines especulativos que no contribuyen al desarrollo del país. La nueva normativa propuesta corrige esta distorsión al establecer causales claras y objetivas de revocatoria y reducción proporcional, respetando el derecho de defensa del concesionario y la seguridad jurídica necesaria para la atracción de inversiones (Soto, 2023).

El beneficio más inmediato de esta reforma es la optimización del uso de los recursos minerales, orientando la política minera hacia un modelo productivo y no acaparador. La exigencia de un Plan de Desarrollo Progresivo de Exploración y Explotación con metas anuales evaluables fortalece la fiscalización estatal, permite la trazabilidad de los compromisos asumidos por los concesionarios y disuade conductas especulativas. Asimismo, este mecanismo permite al Estado recuperar el control efectivo sobre áreas concesionadas improductivas, reasignándolas a nuevos actores económicos mediante procesos públicos y competitivos, lo cual favorece la transparencia y promueve un ecosistema de competencia leal.

Desde el punto de vista social, esta reforma genera incentivos para la inclusión de empresas que sí desean desarrollar operaciones responsables. Al reducir el número de concesiones acaparadas sin fines productivos, se abre la posibilidad de que pequeñas y medianas empresas accedan a zonas actualmente bloqueadas por grandes concesionarios inactivos. Esta dinámica fomenta la descentralización de la inversión minera y puede contribuir a la generación de empleo formal, al incremento del canon minero en regiones pobres y a la diversificación del aparato productivo regional.

Por otro lado, se mitigan los conflictos sociales generados por la percepción de que los recursos mineros son entregados a privados que no los utilizan en beneficio del país. La obligación de presentar y cumplir un plan de desarrollo progresivo, sujeta a fiscalización y posible reducción de la concesión, refuerza la idea de que el derecho minero no es absoluto ni ilimitado, sino condicionado al cumplimiento de deberes legales y contractuales. Esta visión se alinea con el principio constitucional de función social de la propiedad y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha sostenido que los recursos naturales pertenecen a la Nación y deben administrarse conforme al interés público (STC 0009-2001-AI/TC).

El costo de implementación de esta propuesta normativa es relativamente bajo, pues se basa en mecanismos ya existentes de fiscalización administrativa a cargo del Ministerio de Energía y Minas y el INGEMMET. No se crea una nueva institucionalidad ni se exige mayor carga presupuestaria, sino que se dota a la administración pública de herramientas legales más eficaces para cumplir sus funciones. A largo plazo, los beneficios

económicos, fiscales, ambientales y sociales superan ampliamente cualquier costo operativo de fiscalización.

Desde el punto de vista legal, la normativa establece que los titulares de actividades mineras deben cumplir con el pago de todos los tributos municipales, independientemente de si sus operaciones se desarrollan en zonas urbanas, rurales u otras áreas. Esta obligación incluye arbitrios, tasas, contribuciones y cualquier otro tributo fijado por las municipalidades provinciales y distritales, conforme al régimen tributario municipal vigente. Sin embargo, existen disposiciones específicas que exoneran del pago de ciertos tributos en determinadas circunstancias, el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, establece que los predios comprendidos en concesiones mineras se encontrarán inafectos al Impuesto Predial, siempre que se encuentren en zonas no urbanas.

Económicamente, el sector minero representa una fuente significativa de ingresos para el país. En 2024, la inversión minera en el Perú alcanzó más de US\$ 4,960 millones, superando la meta propuesta a inicios de año y reflejando la confianza de los inversionistas en el potencial minero del país. Además, las transferencias de recursos generados por la minería por concepto de canon ascendieron a un total de S/ 1,893 millones al cierre de febrero de 2024.

Sin embargo, el cumplimiento de las obligaciones tributarias municipales por parte de las empresas mineras también implica costos. Estas contribuciones pueden representar una carga financiera adicional, especialmente en las etapas iniciales de los proyectos mineros, donde los ingresos aún no se han consolidado. No obstante, estas obligaciones también pueden traducirse en beneficios indirectos para las empresas, como la mejora de la infraestructura local y el fortalecimiento de las relaciones con las comunidades, lo que puede facilitar la obtención de la licencia social para operar.

Desde una perspectiva social, el cumplimiento de las obligaciones tributarias municipales por parte de las empresas mineras puede contribuir al desarrollo local, al financiar servicios públicos y proyectos de infraestructura que beneficien a las comunidades cercanas a las operaciones mineras. Esto puede mejorar la percepción de la minería en las comunidades y reducir los conflictos sociales asociados a la actividad minera.

## **VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL**

La propuesta legislativa que promueve el uso eficiente y progresivo del derecho de concesión minera se enmarca con claridad en los objetivos establecidos por la Agenda Legislativa del Congreso y responde directamente a los compromisos suscritos en el Acuerdo Nacional. Desde una visión estratégica de desarrollo sostenible, la iniciativa se alinea con el eje de gobernabilidad democrática y Estado de derecho, promoviendo un uso racional de los recursos naturales, conforme a los principios de transparencia, equidad y responsabilidad en la gestión pública.

El Acuerdo Nacional establece, como uno de sus pilares fundamentales, la necesidad de garantizar un crecimiento económico con equidad social y sostenibilidad ambiental. En este sentido, la propuesta de modificación de la Ley General de Minería se articula con los compromisos de evitar la especulación y el acaparamiento improductivo de recursos mineros, priorizando el interés público sobre beneficios particulares, lo cual permite democratizar el acceso a la actividad minera y favorecer a nuevos actores productivos que sí estén en condiciones de explorar y explotar de manera efectiva las concesiones otorgadas.

La disposición de revocar concesiones por inactividad y de establecer mecanismos para la reducción proporcional del área no utilizada es coherente con las metas del país en cuanto a una institucionalidad sólida que favorezca la inversión responsable, combata la informalidad y promueva la eficiencia en el uso de los recursos. Esto se condice también con las recomendaciones de organismos multilaterales y con la normativa comparada de países que han fortalecido sus marcos legales mineros para promover una minería moderna, fiscalizable y comprometida con el desarrollo territorial.

Asimismo, la obligatoriedad del Plan de Desarrollo Progresivo de Exploración y Explotación introduce una herramienta técnica de planificación que contribuye al monitoreo efectivo de los compromisos adquiridos por los titulares mineros, lo que refuerza el principio de rendición de cuentas y se vincula con el objetivo legislativo de garantizar una minería formal y productiva. Esta propuesta refleja el esfuerzo por conciliar seguridad jurídica con interés nacional, ofreciendo certidumbre a los inversionistas que verdaderamente apuestan por el desarrollo del sector y al mismo tiempo previniendo el uso especulativo del derecho de concesión, en esa línea de ideas la presente iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral** III. Competitividad en el país, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral** 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, y concordante con el **tema** 73. Medidas para promover la inversión y formalización en el sector de energía y minas de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR.