



Proyecto de Ley N° 11871/2024-CR

CONGRESISTA ROBERTO HELBERT SÁNCHEZ PALOMINO

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del Congresista de la República **Roberto Helbert Sánchez Palomino**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere los artículos 107 de la Constitución Política del Perú, 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley.

I. FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL

Artículo Único. - Modificación del artículo 6 del Decreto Legislativo 1293

Se modifica del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, de acuerdo al siguiente texto:

"Artículo 6. Vigencia del proceso de formalización minera integral

El plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal culmina a la entrada en vigencia de la Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal y su Reglamento, en el marco de lo establecido por la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31388 o, en su defecto, culmina sin prórroga alguno el 31 de diciembre de 2026."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Suspensión de procedimientos de exclusión del REINFO

Hasta el 31 de diciembre del 2026, el Ministerio de Energía y Minas suspende la tramitación y/o el inicio de procedimientos de exclusión del REINFO contemplados en los artículos, 8 del Decreto Supremo 001-2020-EM, y 14 del Decreto Supremo 018-2017-EM.



DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. - De los registros excluidos del proceso de formalización minera integral en cumplimiento del artículo 2 del Decreto Supremo 012-2025-EM

Se reincorporan al proceso de formalización minera integral, las personas naturales o jurídicas que hayan sido excluidas en cumplimiento del artículo 2 del Decreto Supremo 012-2025-EM.

SEGUNDA. - Continuación de los tramites de formalización para mineros reincorporadas al proceso de formalización

Las personas naturales o jurídicas reincorporadas al proceso de formalización minera integral en cumplimiento de la primera disposición transitoria de la presente ley, continúan con sus trámites en el estado en que se encontraban al 30 de junio del 2025.

Lima, 5 de julio de 2025.



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAYMA Victor Raul
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2025 13:33:09-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2025 13:08:54-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPEIMAWANI Wilson
Rusbel FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2025 15:12:42-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2025 14:26:55-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2025 13:09:12-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2025 15:41:22-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/07/2025 15:34:38-0500



II. EXPOSICION DE MOTIVOS

2.1. Fundamentos de hecho

2.1.1. Objetivo de la iniciativa de ley

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto dar continuidad temporalmente al plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de las actividades vinculadas a la pequeña minería y minería artesanal, en el marco del Decreto Legislativo 1293 y de más normas complementarias que se encuentran vigentes, con la finalidad de proteger al trabajador minero y, a la vez, estimular el fomento de la generación de la riqueza, brindando oportunidades de desarrollo y bienestar en los sectores sociales vulnerables del país, en el marco de la vigencia de los artículos 2, inciso 15, 22, 23 y 59 de la Constitución Política del Perú.

2.1.2. Contexto de la formalización de la pequeña minería y minería artesanal

Mediante la Ley N° 32213, publicado el 27 de diciembre de 2024, se dispuso la finalización del proceso de formalización en la fecha del 30 de junio del 2025 y una ampliación por única vez, hasta 31 de diciembre del mismo año. En atención a ello el Poder Ejecutivo, con la finalidad de facilitar su aplicación, mediante el Decreto Supremo 009-2025-EM, publicado el 18 de mayo de 2025, reglamentó la norma disponiendo la depuración del REINFO dentro del plazo de 45 días calendario para que los titulares actualizaran la información de sus registros, en mérito a ello, mediante el Decreto Supremo 012-2025-EM, publicado el 29 de junio del 2025, se determinó que la ampliación del proceso de formalización correspondía exclusivamente a los registros vigentes y a los registros suspendidos durante un año o menos. En consecuencia, se determinó la prórroga del proceso de formalización hasta el 31 de diciembre de 2025, solo para un total de 31,560 registros vigentes y dejando excluidos (por no realizar actividad minera o no contar con la documentación actualizada) a un total de 50,565 registros.

Pues entonces, el Poder Ejecutivo distorsionó el mandato dispuesto en la Ley N° 32213, que establecía el proceso de formalización dando apertura y acceso a todos los registrados en el REINFO hasta el 31 de diciembre del presente. Es



decir, la prórroga aplicaba a todos y no solo a los que tenían el REINFO vigente hasta el 30 de junio, en ese sentido el DS 012-2025-EM, vulnera el mandato de la ley antes mencionada y, además, genera un perjuicio a gran parte de la comunidad de trabajadores mineros que se encuentran vinculados a la pequeña minería y minería artesanal, dado que la Ley 32213, no menciona en ninguna de sus disposiciones que el Poder Ejecutivo realizará la depuración de una parte de los registros del REINFO, para excluirlos del proceso a personas naturales o jurídicas que no pudieron conseguir los acuerdos o celebrar los contratos de explotación con los titulares de las concesiones.

2.1.3. Sobre el REINFO

De más de 50,000 registros depurados del REINFO, aproximadamente más de 45,000 registrados no han podido acceder a la siguiente fase para continuar con la formalización, debido a que gran parte de ellos no han podido lograr los acuerdos o contratos de explotación con los titulares de las concesiones, por varias razones, entre ellas por superposición de interés y porque los titulares de los concesiones solicitan montos altos para celebrar acuerdos o contratos de explotación dentro de sus concesiones, es decir se produce en la práctica un sistema de extorsión con el amparo legal, ya que la propia ley les faculta a los concesionarios a celebrar contratos sin que se exija a estos alguna inversión.

Durante la conferencia de prensa sostenida por la señora presidenta Dina Boluarte, el día 6 de julio del presente, dijo: *"Aquellos Reinfos excluidos que aproximadamente son 50,000, detrás de esos documentos o registros estuvieran aproximadamente 1,000 y 1,500 personas quienes han ido traficando durante muchos años con esos 50,000 registros ilegales, a ellos, a los mil o mil quinientos ciudadanos les decimos también incorpórense a esta formalización de una minería legal"*. No obstante, el DS 012-2025-EM que emitió el Poder Ejecutivo el 29 de junio del presente, es absolutamente contrario a lo que manifiesta la mandataria, dado que no permite la incorporación de los registros excluidos del REINFO, por consiguiente, la presente iniciativa propone mantener a esos registros para continuar en el proceso de formalización hasta que entre en vigencia la nueva Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal (Ley MAPE).

El proceso de formalización mineral integral fue creado por Decreto Legislativo N° 1293 que declaró de interés nacional la formalización de las actividades de la Pequeña Minería y Minería Artesanal; a través del registro integral de formalización minera, conocido como REINFO, posteriormente en enero del 2017, mediante el Decreto Legislativo N° 1336 y el Decreto Supremo N° 018-



2017-EM, se establecen requisitos complementarias sobre la autorización de inicio y reinicio para culminar con el proceso de formalización. Y mediante la Ley N° 31007, publicada en el 2019, se reestructuran las inscripciones y la reapertura del REINFO, además mediante el Decreto Supremo N° 001-2020-EM se dictan las disposiciones para el acceso y permanencia en el Registro Integral de Formalización, con dicha reapertura habían incorporado más de 34,000 nuevas inscripciones en el REINFO, con la cual, al cierre del año 2023 se tenía un total 87,111 inscripciones en el REINFO. No obstante, con la figura de la suspensión de la inscripción en el REINFO introducida mediante el DS 009-2021-EM, como consecuencia generó la paralización de las actividades mineras. Para el cierre del año 2024, se tenía solo un total de 18,504 inscripciones vigentes, es decir el 22% del total nacional (INGEMMET, 2025).

En ese sentido, lo que propone esta iniciativa es mantener la continuación del proceso de la formalización para las personas que directamente realizan actividad minera a pequeña escala (pequeña minería y minería artesanal), a través del REINFO hasta la promulgación de la Ley MAPE, debido a que al excluirse se podría afectar la economía de miles de familias que directa o indirectamente dependen de la mencionada actividad. Si bien es cierto, que no es posible contar con cifras oficiales claras de la totalidad de personas que se encuentran vinculadas a esta actividad, por un lado, se menciona que habrían más de 200,000 trabajadores vinculados directamente a este sector (MINEM, 2025)¹ y otros, en cambio, estiman hasta unos 500,000 trabadores directos y cuatro millones de empleo indirectos (Infobae, 2025)², lo que no se puede negar es que la masa humana que conglera esta actividad es inmensa a nivel nacional.

Pues, según el cálculo realizado por el MINEM (2018)³, en el que establece que por cada empleo directo habría 3.25 trabajadores vinculados a consumo como cultivos agrícolas, cría de animales, restaurantes y educación; y otros, 2 empleos indirectos dedicados a la inversión como construcción, productos metálicos para uso estructural, pues entonces un trabajador minero directo equivaldría a 6.25 trabajadores. En ese sentido, la cifra total de trabajadores que agrupa este

¹ MINEM (2025). Anuario Minero 2024. Pág. 42.

² Infobae (2025). Artículo periodístico de Pedro Yaranga. <https://www.infobae.com/peru/2025/01/15/los-vaivenes-de-la-formalizacion-minera-en-el-peru/>

³ Información elaborada por el MINEM (2018), utilizando como fuente la revista Minero N° 01-2017. "Empleo minero directo e indirecto", disponible en: (<http://www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=1&idPublicacion=567>). Fuente: El Valor Agregado de la Minería en el Perú (2017) – Instituto Peruano de Economía.

sector, entre los trabajadores directos e indirectos, por lo menos se estimaría en no menos 1'250,000 o en su extremo máximo 3'125,000.



Fuente: MINEM (2018)⁴

Sin embargo, cabe precisar, el cálculo realizado por el MINEM, es en base a la actividad minera formal que se enfoca en la gran minería que, como sabemos, este sector gestiona una actividad con una alta tasa del nivel de eficiencia. Es decir, los márgenes de suministro de bienes y servicios, que incluyen los encadenamientos de actividades que asisten a este sector, son altamente sofisticados para reducir costos, por ejemplo, en cuanto a la alimentación, hospedaje, transporte y otros, que en su gran mayoría se realizan bajo contratos exclusivos y por sistemas de internamiento. Mientras que, en la minería a pequeña escala, no es lo mismo, la liberalización del sistema de trabajo y la concentración de altos índices de informalidad hacen de que la provisión de bienes y servicios que respaldan su desarrollo se distribuyan abriendo un amplio abanico de competencia en los mercados del entorno en las zonas donde se ejerce dicha actividad, en ese sentido se podría colegir que por cada trabajador directo en este sector se genera mucho más de empleo indirectos de lo que determina el MINEM (20218), con lo cual se podría estimar que por lo menos en este sector habrían 3.5 millones de trabajadores entre directos e indirectos, cifra que no estaría lejos de lo que estimó Yaranga, cuando menciona 4 millones de trabajadores involucradas en este sector.

2.1.4. Fallas y errores en los procesos de formalización de la minería a pequeña escala

⁴MINEM (2018).
2018.pdf?v=1531871250

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/98788/INF08->



El principal problema del fracaso de la formalización es el sistema de las concesiones mineras adoptados por el Estado, que sin tomar en cuenta el contexto y la realidad del problema se diseñó una normativa haciendo extensivo el mismo esquema que para el régimen general, cuando este sector tiene sus propias características y particularidades que la hacen especial y sumamente sensible debido a que no solo fue el resultado de una hechura de los últimos años, sino más bien proviene de un contexto histórico ancestral y complejo; en razón de que, la práctica de la minería antecede a la época republicana del Perú. Conforme conocemos, los preincas y los incas ya conocían las dinámicas elementales de explotación o extracción de minerales, incluido las fórmulas del proceso en la metalurgia, en ese sentido, el Estado peruano, sin tener el conocimiento de esta realidad nos ha conducido erradamente a una regulación que refleja el sistema occidental que se encuentra enfocado en el desarrollo y explotación de una minería a gran escala y bajo fórmulas de la modernidad, cuando en realidad esta actividad constituye *"un medio de subsistencia y una oportunidad de desarrollo, además de un importante instrumento de inclusión social y lucha contra la pobreza en las zonas más alejadas de nuestro país, siendo el oro el principal metal explotado en estas actividades"* (INGEMMET, 2025)⁵.

En ese sentido, no podemos solo mirar y actuar sin tomar en cuenta la mencionada realidad, la respuesta y la solución real a este problema no es condenar al desamparo a muchas familias. Si bien es cierto que el REINFO no ha sido la mejor opción para salir de este atolladero, por lo mismo que existen vallas en el sistema que imposibilitan avanzar con su formalización. Actualmente el 94% de las concesiones mineras se encuentran bajo la gestión de titulares que no realizan actividad minera y solo el 5% de estas concesiones pertenecen a los grupos de personas que realmente ejercitan labor minera dentro de sus propias concesiones, pues entonces, es este problema que impide toda posibilidad de acceso al trabajo a los pequeños mineros o mineros artesanales y, al mismo tiempo, obstaculiza su formalización, pasa por resolver el amparo legal para terminar con las malas prácticas de retención y acaparamiento de las concesiones de aquellas personas o empresas que sin invertir un solo sol lucran con el sacrificio y trabajo ajeno.

2.2. Fundamentos Jurídicos

⁵ INGEMMET (2025). Anuario Minero 2024. <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/6827926-anuario-minero-2024>



La presente iniciativa de Ley se fundamenta en los siguientes preceptos constitucionales:

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

15. A trabajar libremente, con sujeción a ley.

Artículo 22°.- El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

Artículo 23°.- El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo (...).

Artículo 59°.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

Por otro lado, la iniciativa es concordante con lo establecido por el artículo 8 de la ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que se enmarca el papel del Estado para velar que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales **se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley.** En ese orden de ideas, el interés nacional también lo es velar por el derecho al trabajo que es fundamental para familias que se encuentran en situación vulnerable puedan sostenerse con los ingresos que genera esta actividad, es decir no se puede dejar en el desamparo a esta inmensa masa humana que, gracias al ejercicio de la actividad minera, subsisten bajo las dinámicas de una economía marginal que se desarrolla en el completo abandono por parte del Estado.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa busca mantener el plazo del registro del REINFO en el sector de la minería a pequeña escala y minería artesanal hasta la entrada



en vigencia de la nueva Ley MAPE, con la finalidad de preservar la vigencia del derecho al trabajo en armonía con lo que consagra la Constitución Política del Perú y demás normas que protegen al trabajador. Por otro lado, promueve la formalización del referido sector social manteniendo el desarrollo de las actividades hasta que se incorporen a su formalización. Por consiguiente, no contraviene ninguna norma constitucional ni a cualquier norma del ordenamiento nacional. La medida que se pretende implementar es vital para proteger al trabajador minero y a sus familias de la grave amenaza de las consecuencias de paralización que podría generar la masificación del desempleo y con ello el incremento de niveles de pobreza y extrema pobreza.

IV. ANALISIS COSTO - BENEFICIO

La presente propuesta legislativa, no implicará un costo adicional para el Erario Nacional, debido a que solamente plantea mantener vigente el proceso del formalización de la actividad minera a pequeña escala y de la minería artesanal en el marco del Decreto Legislativo 1293 y demás normas vigentes que la regulan, bajo la directriz del marco constitucional que garantiza el derecho al trabajo y, a la vez, la obligación del Estado de atender y proteger prioritariamente al sector social vulnerable, liberando de todo tipo amenazas a miles de familias que dependen de la mencionada actividad dando seguridad, desarrollo y bienestar. En ese orden de ideas, la propuesta legislativa contribuirá con los siguientes beneficios sociales:

- Garantizar la vigencia del derecho al trabajo de miles de familias que se sostienen en base al desarrollo de la actividad minera ya sea mediante el empleo directo o indirecta.
- Promover la formalización del sector de la minería a pequeña escala y de la minería artesanal a través del REINFO, dentro de la vigencia de los plazos hasta la promulgación de una nueva Ley MAPE.
- Estimular la economía nacional con la generación de la riqueza y la justa distribución de sus beneficios a las familias que dependen de la pequeña minería y minería artesanal para mejorar su desarrollo y su bienestar.
- Incorporar al registro del REINFO a más de 50,000 trabajadores y titulares mineros que han sido excluidos por el DS 012-2925-EM, a fin de que continúen con este proceso de formalización hasta que la nueva Ley del MAPE entre en vigencia.



- Contrarrestar los niveles de pobreza y extrema pobreza manteniendo los ingresos para las familias del referido sector cuya condición es sumamente vulnerable.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa de ley, se encuentra alineada con las políticas del Acuerdo Nacional y de la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2024-2025: que promueven:

II. Equidad y Justicia Social

10. Reducción de la pobreza

- a) Promoverá la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo;

11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

- a) combatirá toda forma de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades;

14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

- b) contará con normas que promuevan la formalización del empleo digno y productivo a través del diálogo social directo;
- f) apoyará las pequeñas empresas artesanales, en base a lineamientos de promoción y generación de empleo;
- i) fomentará la eliminación de la brecha de extrema desigualdad entre los que perciben más ingresos y los que perciben menos.