

## **LEY MARCO DE MINERÍA CON PRACTICAS ANCESTRALES**

Los congresistas de la República que suscriben, del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú - Voces del Pueblo - Bloque Magisterial a iniciativa del congresista ROBERTO HELBERT SÁNCHEZ PALOMINO, en virtud del ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa conferida por los artículos 107 de la Constitución Política del Perú y, 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley.

### **I. FORMULA LEGAL**

#### **El Congreso de la República**

Ha dado la Ley siguiente:

#### **LEY MARCO DE MINERIA CON PRACTICAS ANCESTRALES**

#### **CAPÍTULO I**

#### **OBJETO, PRINCIPIOS Y DEFINICIONES**

##### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto proteger, formalizar y promover el trabajo de las personas naturales que realizan actividades mineras de manera individual o grupal, preservando sus prácticas tradicionales y ancestrales bajo un enfoque intercultural, socioeconómico y ambientalmente sostenible, sustentado en los usos y costumbres que anteceden a la minería moderna. Asimismo, busca consolidar dichas prácticas como fuente de autoempleo productivo directo, que contribuya a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, especialmente de las personas y familias en situación de exclusión que habitan en zonas rurales, altoandinas y amazónicas del territorio nacional, incluyendo a las comunidades originarias y campesinas.

##### **Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

La presente ley se aplica a toda persona natural o grupo de personas naturales que califiquen como microproductores mineros artesanales (MMA) o personas pallaqueras mineras (PePM), así como a los titulares de derechos mineros con

contratos de asociación celebrados con los MMA, que realizan actividades mineras dentro del territorio nacional, conforme a las condiciones y parámetros establecidos en la presente ley y sus normas reglamentarias.

### Artículo 3.- Principios

- a) **Principio de simplificación administrativa:** Se promueve el uso de mecanismos administrativos simplificados, eliminando barreras burocráticas que obstaculicen los procesos de formalización minera. Se prioriza el empleo de medios tecnológicos y de comunicación accesibles que permitan a los actores habilitar y desarrollar sus actividades de manera eficiente y oportuna.
- b) **Principio de primacía de la tradición y la interculturalidad:** En la aplicación de la presente ley, prevalecen las prácticas tradicionales y las formas de organización social propias de quienes ejercen la minería ancestral, dentro del respeto a la diversidad cultural y lingüística del país.
- c) **Principio de minería para quien trabaja:** Conforme al artículo 66 de la Constitución Política del Perú y a los artículos IV y 38 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N.º 014-92-EM, la concesión minera impone a su titular la obligación de trabajar e invertir en el área concesionada, priorizando a quienes ejercen efectivamente la actividad minera.
- d) **Principio de presunción de veracidad y de verdad material:** Son aplicables los numerales 1.7 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS, que establecen que las declaraciones de los administrados se presumen veraces y que las autoridades deben verificar la verdad material en sus actuaciones.
- e) **Principio de sostenibilidad ambiental:** El trabajo de los microproductores mineros ancestrales se desarrolla en armonía con el entorno natural, promoviendo el aprovechamiento responsable de los recursos y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

### Artículo 4.- Definiciones

Para los fines de la presente ley, se entiende por:



- a) **Autoridad administrativa:** Órgano competente encargado de la formalización minera, representado por la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas.
- b) **Autoempleo:** Modalidad de trabajo en la que las personas laboran por cuenta propia, sin relación de subordinación laboral. Cuando trabajan en grupos se distribuyen el producto o los ingresos según las proporciones de participación en la actividad extractiva.
- c) **Gestión Eficiente de Residuos Mineros (GEREM):** Conjunto de acciones técnicas y administrativas orientadas al manejo responsable de los desmontes o residuos generados por los microproductores mineros en el ejercicio de sus actividades, siempre que dichos materiales no contengan contaminantes químicos peligrosos, tales como mercurio, cianuro u otras sustancias de efecto similar, ni provengan de procesos de beneficio de minerales, como las relaveras mineras.
- d) **Grupo de Microproductores Mineros Ancestrales (GMMA):** Conjunto de dos o más MMA o PePM que se agrupan para realizar labores mineras manteniendo su participación y beneficios de manera individual. Su constitución se acredita mediante acta o escritura pública.
- e) **Licencia de operación del microproductor minero:** Resolución emitida por la autoridad administrativa que autoriza a los MMA o a las PePM a desarrollar actividad minera, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de formalización. Se acredita mediante un carnet electrónico que contiene el Código Único de Microproductor Minero (CUM), correspondiente al número del Documento Nacional de Identidad, destinado a facilitar la identificación del titular en los procesos de fiscalización, seguimiento y trazabilidad del mineral.
- f) **Microproductor minero:** Denominación genérica aplicable tanto a los MMA como a las PePM, en singular o plural, según corresponda.
- g) **Microproductor Minero Ancestral (MMA):** Persona natural que desarrolla actividad minera de manera directa, personal y habitual en su zona de origen, empleando técnicas tradicionales y saberes heredados desde tiempos ancestrales, que le permite generar ingresos mediante su propio esfuerzo, conforme a las condiciones y características establecidas en el numeral 6.1 del artículo 6 de la presente ley.
- h) **Microproductores Mineros Ancestrales Asociados (MMAs):** Grupo de personas naturales vinculadas por afinidad territorial o lazos familiares que se organizan para realizar actividad minera de forma directa, personal y habitual en una zona determinada, utilizando técnicas tradicionales y conocimientos heredados ancestralmente. Obtienen ingresos mediante su propio trabajo, conforme a las condiciones y características establecidas en el numeral 6.1 del artículo 6 de la presente ley. Para su

reconocimiento, se constituyen ante la autoridad registral competente como persona jurídica con el único objeto de desarrollar actividad minera bajo el presente régimen.

- i) **Persona Pallaquera Minera (PePM):** Persona natural que se dedica de manera directa y personal a la recuperación de minerales mediante la recolección y clasificación de desechos mineros, con fines de sostenimiento económico, conforme a lo establecido en el numeral 6.2 del artículo 6 de la presente ley.
- j) **Personas coterráneas:** Personas unidas por vínculos de origen territorial, pertenecientes a un mismo distrito, provincia o departamento.
- k) **Registro Integral Formalizado de Microproductores Mineros Ancestrales (RIFMMA):** Registro oficial que acredita y habilita a los MMA, sean individuales o grupales, para desarrollar operaciones mineras.
- l) **Registro Integral Formalizado de Personas Pallaqueras Mineras (RIFPePM):** Registro oficial que acredita y habilita a las PePM para realizar actividades mineras.
- m) **Zonas de origen:** Ámbito territorial conformado por el distrito, provincia o región donde el MMA realiza sus labores de extracción de minerales.

#### Artículo 5.- Acrónimos

Para los fines de la presente ley, se adoptan los siguientes acrónimos:

- a) **CUM:** Código Único de Microproductor Minero.
- b) **FORAT:** Fondo de Remediación Ambiental y de Asistencia Técnica.
- c) **INGEMMET:** Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico.
- d) **LGM:** Ley General de Minería cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.
- e) **MINEM:** Ministerio de Energía y Minas.
- f) **MMA:** Microproductor Minero Ancestral.
- g) **MMAAs:** Microproductores Mineros Ancestrales Asociados.
- h) **OEFA:** Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- i) **OSINERGMIN:** Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.
- j) **PePM:** Persona Pallaquera Minera.
- k) **REINFO:** Registro Integral de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, regulado por el Decreto Legislativo N.º 1293 y normas conexas.
- l) **RIFMMA:** Registro Integral Formalizado de Microproductores Mineros Ancestrales.

- m) **RIFPePM**: Registro Integral Formalizado de Personas Pallaqueras Mineras.
- n) **SIPMMA**: Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, creada mediante la Ley 32213.
- o) **SUNAFIL**: Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.

## CAPÍTULO II

### ESTRATIFICACIÓN DE LA MINERÍA ANCESTRAL Y PRESUNCIONES

#### **Artículo 6.- Estratificación de la minería ancestral**

La minería con prácticas ancestrales se clasifica en microproductores mineros ancestrales y personas pallaqueras mineras. Ambas categorías comprenden exclusivamente a personas naturales o grupos de personas naturales asociadas que desarrollan actividad minera conforme a las condiciones y características siguientes:

6.1. Son microproductores mineros ancestrales (MMA), los que:

- a) Trabajan de forma individual, grupal o asociada, pudiendo organizarse por afinidad de procedencia o lazos familiares.
- b) Desarrollan actividad de producción minera de manera directa y personal con su propio esfuerzo.
- c) Ejercen la actividad minera preservando sus usos, costumbres y saberes heredados desde tiempos ancestrales, empleando técnicas tradicionales basadas en la organización colectiva, la reciprocidad y la solidaridad.
- d) Se dedican a la minería de forma habitual, ya sea de manera permanente, temporal o intermitente.
- e) Trabajan por cuenta propia o bajo el sistema de autoempleo, sin relación de subordinación laboral.
- f) Desarrollan la actividad minera en sus zonas de origen, vinculándose con personas coterráneas.
- g) Emplean herramientas manuales básicas para la extracción del mineral.
- h) Perciben ingresos anuales no mayores al equivalente de cuarenta y cinco (45) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la venta de los productos minerales extraídos.

6.2. Son personas pallaqueras mineras (PePM), quienes:



- a) Trabajan de forma individual o grupal en la recuperación y aprovechamiento de desechos minerales.
- b) Desarrollan actividad minera de manera directa y personal, fruto de su propio esfuerzo.
- c) Realizan sus labores en zonas donde existan desmontes o residuos minerales generados por terceros concesionarios, sin intervenir en la extracción del mineral de su fuente natural.
- d) Trabajan por cuenta propia o bajo el sistema de autoempleo, sin relación de subordinación laboral.
- e) Emplean herramientas manuales básicas para la recolección y clasificación del mineral.
- f) Perciben ingresos anuales no mayores al equivalente de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la venta de los productos minerales recuperados.

#### **Artículo 7.- Presunciones**

Los microproductores mineros ancestrales (MMA) y las personas pallaqueras mineras (PePM) no están sujetos a medidas de interdicción ni a acciones de intervención administrativa por parte de autoridad alguna, siempre que cuenten con la documentación de autorización emitida por la autoridad administrativa competente para el ejercicio de la actividad minera. Para dicho efecto, se establecen las siguientes presunciones:

- a) Se presume que los MMA y las PePM celebran contratos o mantienen relaciones con agentes que prestan servicios de procesamiento o comercialización dentro del marco de la formalidad, o que se encuentran en proceso de formalización. Asimismo, se presume que dichos agentes cuentan con las autorizaciones correspondientes para el desarrollo de sus actividades.
- b) Se presume que las PePM que realizan actividades de recolección o recuperación de desechos o residuos minerales lo hacen en zonas o puntos donde la actividad minera proviene de agentes formales o de aquellos que se encuentran en proceso de formalización.

Los MMA y las PePM gozan de protección jurídica frente a actos de persecución, desalojos arbitrarios, interdicciones indiscriminadas o cualquier otra medida que vulnere su derecho al trabajo. Toda actuación administrativa que afecte sus actividades debe ejecutarse con observancia de los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad y respeto de los derechos fundamentales,

conforme al ordenamiento jurídico vigente y al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

### CAPÍTULO III

#### AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE

##### **Artículo 8.- Autoridad administrativa competente y funciones**

El Ministerio de Energía y Minas (MINEM), a través de la Dirección General de Formalización Minera y sus órganos desconcentrados, ejerce la rectoría de las políticas del Estado orientadas al desarrollo sostenible de las actividades realizadas por los microproductores mineros ancestrales (MMA) y las personas pallaqueras mineras (PePM). Para el cumplimiento de sus fines, el MINEM ejerce las siguientes funciones:

- a) Autorizar, supervisar, fiscalizar y sancionar a los MMA y a las PePM acreditados para desarrollar actividades mineras en el marco de la presente ley.
- b) Ejecutar acciones de prevención, identificación y gestión temprana de riesgos vinculados a las actividades que realizan los MMA y las PePM en los ámbitos donde operan.
- c) Brindar acompañamiento, intermediación y asesoría a los MMA en la celebración, formalización y renovación de contratos de explotación o de asociación, conforme a las disposiciones establecidas en la presente ley.
- d) Suscribir convenios con instituciones públicas o privadas para ofrecer capacitación y asistencia técnica a los MMA y a las PePM en materia de procesos productivos sostenibles, formalización y gestión ambiental.
- e) Implementar y administrar el Registro Integral Formalizado de Microproductores Mineros Ancestrales (RIFMMA), el Registro Integral Formalizado de Personas Pallaqueras Mineras (RIFPePM), el Registro de Plantas Autorizadas para el Beneficio de Minerales y el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro.
- f) Difundir información técnica, legal y administrativa dirigida a los MMA y a las PePM sobre sus derechos, obligaciones, procedimientos aplicables, identificación de proveedores y clientes, fuentes de financiamiento, comercialización y demás acciones complementarias a su actividad.
- g) Identificar zonas degradadas por la actividad minera de los microproductores mineros, así como depósitos de residuos, labores o instalaciones que generen pasivos ambientales, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley N.º 28271.

- a) Coordinar con los gobiernos regionales y locales, así como con los organismos técnicos especializados del Estado, la ejecución de políticas y acciones conjuntas de fiscalización, asistencia técnica, capacitación y promoción del desarrollo sostenible de la minería ancestral.

Transcurridos cinco (5) años desde la entrada en vigencia de la presente ley, las funciones asignadas al MINEM en este artículo se transfieren de manera gradual a los gobiernos regionales. Para tal efecto, el MINEM formula el Plan de Transferencia de Competencias del Sector Minero, en el marco de las normas de descentralización vigentes.

## CAPÍTULO IV

### PROCESO DE FORMALIZACIÓN

#### **Artículo 9.- Incorporación y formalización de los microproductores mineros**

Las personas naturales que cumplan con las condiciones y características establecidas en el artículo 6 de la presente ley pueden acogerse al régimen de minería ancestral, presentando ante la autoridad administrativa competente los requisitos señalados en el artículo 10 de la presente ley, a fin de desarrollar actividades mineras en calidad de microproductores mineros ancestrales (MMA) o personas pallaqueras mineras (PePM).

Los pequeños productores mineros o productores mineros artesanales inscritos en el Registro Integral de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (REINFO), con derechos vigentes o suspendidos, que cumplan las condiciones y características establecidas en el artículo 6 de la presente ley, pueden acogerse al presente régimen para mantener su condición de formalizados o continuar su proceso de formalización. Para dicho efecto, deben presentar ante la autoridad administrativa competente la documentación y los requisitos previstos en el artículo siguiente, dentro del plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

#### **Artículo 10.- Requisitos para la incorporación al régimen de minería ancestral**

Las personas que deseen incorporarse al régimen de minería ancestral para desarrollar actividades mineras como microproductores mineros ancestrales (MMA) o personas pallaqueras mineras (PePM) deben presentar ante la autoridad administrativa competente los siguientes documentos:

- a) Declaración jurada de cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 6 de la presente ley.
- b) Declaración jurada de compromiso de aporte al Fondo de Remediación Ambiental y de Asistencia Técnica (FORAT).
- c) Título de concesión minera, contrato de explotación, contrato de cesión o contrato de asociación celebrado con el titular de la concesión. Quedan temporalmente exonerados de este requisito los MMA que desarrollan actividad minera dentro de una concesión extinguida o de un tercero; siempre y cuando se encuentren según las condiciones establecidas en los literales a), b) y c) de la Única Disposición Complementaria Transitoria de la presente ley.
- d) Acreditación de la autorización de uso del terreno donde se desarrolla la actividad minera, conforme al artículo 22 de la presente ley, salvo en los casos en que la actividad se realice en terrenos de propiedad del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 22.4 del mismo artículo.
- e) Declaración jurada de Gestión Eficiente de Residuos Mineros (GEREM).
- f) Declaración jurada de inexistencia de restos arqueológicos, sujeta a fiscalización posterior por parte del Ministerio de Cultura.

Las PePM se encuentran exoneradas de presentar los requisitos establecidos en los literales c), d), e) y f) del presente artículo.

#### **Artículo 11.- Licencia de operación del microproductor minero**

La licencia de operación del microproductor minero, sea en la condición de microproductor minero ancestral (MMA) o persona pallaquera minera (PePM), según corresponda, es emitida por la autoridad administrativa competente dentro del plazo máximo de quince (15) días calendario contados a partir de la presentación de la solicitud.

La licencia se acredita mediante un carnet electrónico que contiene el Código Único de Microproductor Minero (CUM), correspondiente al número del Documento Nacional de Identidad (DNI) del titular. Este carné constituye el único instrumento oficial de acreditación personal, tiene carácter intransferible y es válido ante todas las autoridades comprendidas en el Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (SIPMMA).

#### **Artículo 12.- Sistema de Registro Integral de Microproductores Mineros Ancestrales y Personas Pallaqueras Mineras**

Se crea el Sistema Integral de Registro de Microproductores Mineros Ancestrales (MMA) y de Personas Pallaqueras Mineras (PePM), administrado por el

Ministerio de Energía y Minas (MINEM), como instrumento constitutivo de derechos para los microproductores mineros que cuentan con licencia de operación para el ejercicio de la actividad minera.

La inscripción en los registros tiene carácter constitutivo, intransferible y de uso personal, y comprende los siguientes componentes:

- a) **Registro Integral Formalizado de Microproductores Mineros Ancestrales (RIFMMA):** Registro oficial en el que se inscriben los MMA acreditados y habilitados para desarrollar actividad minera conforme a la presente ley.
- b) **Registro Integral Formalizado de Personas Pallaqueras Mineras (RIFPePM):** Registro oficial en el que se inscriben las PePM acreditadas y habilitadas para realizar actividad minera bajo el presente régimen.

### **Artículo 13.- Ventanilla Única**

Con el fin de agilizar los trámites de presentación de documentos, la realización de gestiones y la solicitud de información relacionada al proceso de formalización de los microproductores mineros ancestrales (MMA) y las personas pallaqueras mineras (PePM), dichas actuaciones pueden efectuarse a través del Sistema de Ventanilla Única, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto Legislativo N.º 1105. Los actos administrativos emitidos en el marco de la presente ley pueden notificarse al correo electrónico señalado por los administrados, siempre que estos hayan otorgado su autorización expresa.

## CAPITULO V

### CONTRATO DE EXPLOTACIÓN

#### **Artículo 14.- Contrato de explotación minera**

El contrato de explotación minera es el acuerdo celebrado entre el microproductor minero ancestral (MMA) o los microproductores mineros ancestrales asociados (MMAs) con el titular de la concesión minera, mediante el cual éste último autoriza la realización de actividades mineras dentro de su concesión, en áreas específicas delimitadas por poligonales georreferenciadas con coordenadas UTM (Datum: WGS-84), sin superposición con otras actividades mineras. El contrato establece las condiciones específicas de uso del área para el desarrollo de las actividades de explotación minera y tiene una duración no menor de diez (10) años, contados desde la fecha de su celebración.

Pueden celebrarse contratos respecto de la totalidad o una parte de la concesión minera, en áreas delimitadas menores a cien (100) hectáreas.

#### **Artículo 15.- Condiciones para la celebración de contratos de explotación**

Los titulares de derechos mineros que celebren contratos de explotación con el microproductor minero ancestral (MMA) o con los microproductores mineros ancestrales asociados (MMAs) mantienen su condición jurídica conforme al régimen al que pertenecen, de acuerdo con lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N.º 014-92-EM, y las normas que regulan las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal, según corresponda, salvo disposición expresa que otorgue beneficios o estímulos de promoción en la presente ley.

En los contratos de explotación, las partes pueden pactar libremente la contraprestación económica, la cual debe mantener un equilibrio razonable entre las inversiones efectuadas por el titular de la concesión y los ingresos obtenidos por los MMA. Cuando el titular del derecho minero no realiza inversiones en actividades de exploración o explotación, la contraprestación pactada debe ser mínima. Queda prohibido exigir o imponer a los MMA pagos excesivos o desproporcionados como condición para la celebración de los contratos de explotación.

## CAPITULO VI

### CONTRATO DE ASOCIACION

#### **Artículo 16.- Contrato de asociación**

El titular de la concesión minera, conforme al artículo 204 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N.º 014-92-EM, puede celebrar contratos de asociación o de riesgo compartido (*joint venture*) con el microproductor minero ancestral (MMA) o con los microproductores mineros ancestrales asociados (MMAs) para ejecutar actividades mineras. En dichos contratos, el titular de la concesión aporta como capital su derecho concesionario, y el MMA o los MMAs contribuyen con su trabajo y conocimiento técnico ancestral, con el fin de compartir en común los beneficios derivados de la renta minera.

El contrato de asociación tiene una duración no menor de diez (10) años, se formaliza mediante escritura pública y puede renovarse por acuerdo mutuo por

un período adicional de hasta diez (10) años. Los titulares de derechos mineros que suscriben estos contratos quedan sujetos al régimen jurídico establecido en la presente ley, asumiendo los derechos y obligaciones que correspondan conforme a sus disposiciones.

#### **Artículo 17.- Naturaleza de los contratos de asociación celebrados por los MMAs**

Los microproductores mineros ancestrales asociados (MMAs) que celebran contratos de asociación se constituyen ante la autoridad registral competente como personas jurídicas de naturaleza privada, con el único objeto social de desarrollar actividad minera en forma asociada bajo los mecanismos establecidos en la presente ley. En el marco de dichos contratos, los MMAs asumen solidariamente las obligaciones contractuales de operación minera, manteniendo la titularidad individual de los rendimientos obtenidos de su trabajo.

#### **Artículo 18.- Participación de los titulares de concesión en la actividad minera**

Los titulares de concesión minera que celebran contratos de asociación con los microproductores mineros ancestrales (MMA) pueden desarrollar actividad minera bajo las mismas condiciones y parámetros establecidos en la presente ley, pudiendo además integrarse como miembros activos de los microproductores mineros ancestrales asociados (MMAs), conforme a los términos y obligaciones previstos en el respectivo contrato de asociación.

#### **Artículo 19.- Incentivos para los titulares mineros que suscriben contratos de asociación**

El titular de la concesión minera que celebra un contrato de asociación o de riesgo compartido con el MMA o con MMAs accede a los siguientes incentivos:

- a) Exoneración de las obligaciones relacionadas con el reporte de producción mínima, la imposición de penalidades y la declaración de caducidad previstas en los artículos 38, 40 y en el tercer párrafo del artículo 59 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N.º 014-92-EM.
- b) Exoneración de la presentación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) e Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM), según sean los casos, siempre que el titular presente la Declaración de Gestión Eficiente de Residuos Mineros



(GEREM) y el compromiso de aporte al Fondo de Remediación Ambiental y de Asistencia Técnica (FORAT), conforme a lo dispuesto en los artículos 36 y siguientes de la presente ley.

- c) Acceso a beneficios tributarios, de acuerdo con lo establecido en el numeral 28.2 del artículo 28 de la presente ley.

#### **Artículo 20.- Contraprestación en los contratos de asociación**

En los contratos de asociación celebrados entre el titular de la concesión minera y los microproductores mineros ancestrales (MMA), las partes pueden pactar libremente la contraprestación, la cual se determina conforme a los siguientes parámetros:

- a) Cuando el contrato se celebra con hasta veinticinco (25) MMA, la contraprestación no puede exceder del diez por ciento (10%) de la producción o de su equivalente en dinero.
- b) Cuando el contrato se celebra con entre veintiséis (26) y cincuenta (50) MMA, la contraprestación no puede exceder del cinco por ciento (5%) de la producción o de su equivalente en dinero.
- c) Cuando el contrato se celebra con entre cincuenta y uno (51) y cien (100) MMA, la contraprestación no puede exceder del tres por ciento (3%) de la producción o de su equivalente en dinero.
- d) Cuando el contrato se celebra con más de cien (100) MMA, la contraprestación no puede exceder del dos por ciento (2%) de la producción o de su equivalente en dinero.

#### **Artículo 21.- Obligaciones de los titulares de concesión que suscriben contratos de asociación**

Los titulares de concesión minera que celebren contratos de asociación con los microproductores mineros ancestrales (MMA) están sujetos al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a) Velar por el cumplimiento integral de las obligaciones establecidas en los contratos de asociación suscritos con los MMA.
- b) Presentar la Declaración de Gestión Eficiente de Residuos Mineros (GEREM), a fin de identificar y garantizar la disposición de los residuos minerales en zonas seguras, minimizando los impactos ambientales derivados de las actividades de explotación minera.
- c) Cumplir de manera oportuna con el aporte al Fondo de Remediación Ambiental y de Asistencia Técnica (FORAT), dentro de los plazos establecidos por la normativa aplicable.

- d) Comunicar de forma inmediata a la autoridad competente cualquier incidente, contingencia o hecho relevante vinculado con la actividad minera desarrollada dentro del área de su concesión.
- e) Mantener un registro actualizado de los niveles de producción minera correspondientes a cada uno de los MMA con quienes mantiene contratos de asociación.

## CAPITULO VII

### AUTORIZACION DEL USO DEL TERRENO SUPERFICIAL

#### **Artículo 22.- Formas de autorización del uso del terreno superficial**

El microproductor minero ancestral (MMA) o los microproductores mineros ancestrales asociados (MMAs) deben acreditar el derecho de uso del terreno superficial donde desarrollan su actividad minera, conforme a las siguientes modalidades:

- 22.1. Cuando la actividad se realiza dentro del área de su propiedad:** El MMA o los MMAs acreditan la titularidad del terreno mediante la partida registral emitida por la oficina registral correspondiente o, en su defecto, mediante escritura pública que sustente el derecho de propiedad.
- 22.2. Cuando la actividad se realiza dentro del área de propiedad de terceros:** El uso del terreno se acredita con la escritura pública que contenga la autorización expresa otorgada por el propietario.
- 22.3. Cuando la actividad se realiza dentro del área de propiedad de una comunidad campesina:**
  - a) Si el MMA o los MMAs son comuneros: acreditan la autorización mediante el acta de acuerdo emitida por la comunidad propietaria del terreno.
  - b) Si el MMA o los MMAs no son comuneros: deben contar con la autorización expresa de la comunidad propietaria, acreditada mediante acta de acuerdo o escritura pública.
- 22.4. Cuando la actividad se realiza dentro del área de propiedad del Estado:** Si la actividad minera se desarrolla en terrenos eriazos de dominio del Estado no afectados a otros usos públicos, no se requiere la presentación de documento de acreditación para el uso del terreno.

### **Artículo 23.- Acuerdos sobre el uso de las tierras de propiedad de las comunidades campesinas**

Para la autorización de explotación minera que celebren el MMA o los MMAs con las comunidades campesinas, se requiere la aprobación de no menos de dos tercios (2/3) de los miembros asistentes a la asamblea general, instalada con el quórum legal correspondiente. En lo no previsto por la presente ley, se aplican de manera supletoria los mecanismos establecidos en las Leyes N.º 26505 y N.º 24656, así como en los estatutos comunales vigentes.

Para los fines de la presente ley, se presume la propiedad comunal de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y originarias, aun cuando no cuenten con títulos debidamente inscritos, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

## CAPÍTULO VIII

### DERECHO DE PREFERENCIA PARA LA FORMULACIÓN DE PETITORIOS MINEROS

### **Artículo 24.- Derecho de preferencia para la formulación de petitorios mineros**

Para los fines de la presente ley, los siguientes sujetos gozan de derecho de preferencia para formular petitorios mineros ante la autoridad competente:

- a) Las personas que califican como microproductores mineros ancestrales (MMA) y que realizan actividad minera en concesiones extinguidas, sin haber logrado formalizarse a través del Registro Integral de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (REINFO), tienen un derecho de preferencia exclusivo y excluyente para formular petitorios sobre dichas áreas. Este derecho se ejerce por un plazo máximo de un (1) año, contado desde la publicación de la libre denunciabilidad por parte del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET).
- b) Los inscritos en el REINFO, con derechos vigentes o suspendidos, que califican como MMA, tienen derecho preferente y exclusivo por un plazo de sesenta (60) días calendario contados desde la publicación de las áreas de libre denunciabilidad por el INGEMMET, para formular petitorios

sobre dichas áreas. Durante este período, no se aplica lo dispuesto en el artículo 112 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N.º 014-92-EM.

- c) Las comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas debidamente reconocidos, gozan de derecho preferente y exclusivo para formular petitorios mineros sobre las áreas que conforman su territorio comunal, conforme a lo previsto en la presente ley. Cuando un tercero formule un petitorio minero sobre una parte o la totalidad del territorio comunal, el INGEMMET o el gobierno regional debe notificar a la comunidad para que, dentro del plazo de sesenta (60) días calendario, pueda presentar su propio petitorio. Vencido dicho plazo, se continúa con el trámite del petitorio del tercero.

El orden de prelación del derecho de preferencia se establece de la siguiente manera:

1. Los comuneros, dentro de sus territorios comunales.
2. Los MMA o MMAs, sobre las áreas extinguidas donde desarrollan actividad o sobre aquellas declaradas de libre denunciabilidad.
3. Los pequeños productores mineros y mineros artesanales, conforme a la normativa vigente.

## CAPITULO IX

### RÉGIMEN DE FISCALIZACION Y COMERCIALIZACION

#### **Artículo 25.- Trazabilidad de las sustancias minerales**

El registro y la actualización de datos en tiempo real, así como las acciones de fiscalización y seguimiento efectuadas por las autoridades competentes, se realizan a través del Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (SIPMMA), creado mediante la Ley N.º 32213 y reglamentado por el Decreto Supremo N.º 009-2025-EM.

El SIPMMA permite el intercambio de información y el monitoreo integral de las actividades mineras, desde la identificación geográfica del origen del mineral hasta su comercialización final, incluyendo las demás acciones vinculadas al proceso productivo, conforme al protocolo de interoperabilidad implementado entre las entidades que proveen información al sistema.

### **Artículo 26.- Excepciones en la trazabilidad del mineral**

Para efectos de la trazabilidad del mineral producido por los microproductores mineros ancestrales (MMA) y las personas pallaqueras mineras (PePM), se exceptúa la exigencia de los siguientes requisitos:

- a) La presentación de permisos para el uso de explosivos.
- b) La autorización para la adquisición, transporte y comercialización de insumos químicos destinados al procesamiento del mineral.
- c) La presentación de instrumentos de gestión ambiental.

La información sobre los servicios de procesamiento y transporte del mineral se requiere únicamente con el propósito de verificar la trazabilidad y transparencia del origen del mineral, acreditándose mediante la presentación del comprobante de pago emitido por el tercero que prestó dichos servicios.

Los titulares de plantas de beneficio deben mantener actualizado el registro de los MMA y las PePM a quienes brindan servicios, y reportar mensualmente dicha información mediante el formulario electrónico habilitado en la extranet del Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

### **Artículo 27.- Información requerida para la comercialización de minerales**

Los microproductores mineros ancestrales (MMA) y las personas pallaqueras mineras (PePM) formalizados, conforme a lo dispuesto en los artículos 3 y 72, literal j), del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, gozan de libertad para comercializar sus productos minerales, tanto en el mercado interno como externo. Con el fin de garantizar la transparencia de las operaciones y facilitar las acciones de fiscalización y seguimiento por parte de las autoridades competentes dentro del marco del Sistema Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (SIPMMA), se establece que el comprador autorizado, inscrito en el Registro Especial de Comercializadores de Minerales, debe realizar la liquidación de compra mediante la emisión del comprobante electrónico de pago a través del sistema de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), consignando la siguiente información:

- a) Número de Registro Único de Contribuyente (RUC) del vendedor y sus nombres y apellidos completos.
- b) Acreditación de inscripción vigente en el Registro Integral Formalizado de MMA o de PePM, según corresponda, la cual se acredita con el carné electrónico.

- c) Declaración jurada del origen geográfico del mineral, indicando el nombre de la zona y/o el código del derecho minero.
- d) Naturaleza o tipo del mineral, precisando si cuenta o no con procesamiento previo.
- e) Cantidad y/o peso del mineral.
- f) Ley del mineral, indicando su contenido metálico.
- g) Precio de compra pactado.
- h) Monto retenido correspondiente al aporte al Fondo de Remediación Ambiental y de Asistencia Técnica (FORAT).

El Ministerio de Energía y Minas (MINEM) implementa y administra el Registro Especial de Comercializadoras de Minerales, en el cual deben inscribirse obligatoriamente todas las personas naturales o jurídicas dedicadas a la compraventa de minerales. Dichos sujetos están obligados a mantener un registro actualizado de los MMA y de las PePM con quienes operan, y a reportar mensualmente la información respectiva mediante el formulario electrónico habilitado en la extranet del MINEM.

## CAPITULO X

### RÉGIMEN TRIBUTARIO

#### **Artículo 28.- Beneficios y exoneraciones tributarias para los microproductores mineros y titulares con contratos de asociación**

28.1. Los microproductores mineros ancestrales (MMA) y las personas pallaqueras mineras (PePM) comprendidos en el presente régimen están exonerados de los siguientes tributos:

- i. Del Impuesto a la Renta (IR).
- ii. Del Impuesto General a las Ventas (IGV), cuando el mineral se comercializa en el mercado nacional para actividades que generen valor agregado. Para estos efectos, basta acreditar la condición del comprador con el RUC, que permita identificar el giro industrial o artesanal, o demostrar que se encuentra dentro de una zona económica especial ubicada en el territorio nacional que utilice la sustancia mineral como insumo productivo.
- iii. El Ministerio de la Producción (PRODUCE) implementa el Registro Nacional de Productores que utilizan Minerales como Insumo, destinado a identificar a las empresas que emplean recursos minerales



nacionales en procesos de transformación o producción con valor agregado.

28.2. Los titulares de concesión minera que celebren contratos de asociación bajo la modalidad de consorcio (*joint venture*), conforme al artículo 204 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería y bajo las condiciones previstas en la presente ley, acceden a los siguientes beneficios tributarios:

- a) Régimen general: Los titulares de concesiones mineras domiciliados en el país que suscriben contratos de asociación con los MMA están sujetos al Impuesto a la Renta de Tercera Categoría con una tasa preferencial del quince por ciento (15%) sobre la renta neta.
- b) Régimen MYPE: Los titulares comprendidos en el régimen establecido en el artículo 8, literal a), de la Ley N.º 32353, Ley para la Formalización, Desarrollo y Competitividad de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE), y en el Régimen MYPE Tributario (RMT) regulado por el artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 1269, acceden a los siguientes beneficios:

Tasa de impuesto sobre renta neta anual:

RENDA NETA ANUAL	TASAS
Hasta 15 UIT	5%
Mas de 15 UIT	10%

Pagos a cuenta sobre ingresos netos anuales:

Ingresos Netos Anuales	TASAS
Hasta 150 UIT	0.5%

Los titulares de concesión cuyos ingresos anuales superen el equivalente de las ciento cincuenta (150) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) permanecen sujetos al régimen tributario vigente a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.

Los beneficios tributarios previstos en el presente numeral se aplican exclusivamente a las concesiones cuyos titulares celebren contratos de asociación con los MMA.

El régimen tributario aplicable a la exportación de sustancias minerales producidas por los MMA y las PePM es el mismo que rige para las actividades mineras sujetas al régimen general.

## CAPÍTULO XI

### SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

#### **Artículo 29.- Responsabilidad en seguridad y salud en el trabajo**

Los microproductores mineros ancestrales (MMA) y las personas pallaqueras mineras (PePM) son responsables de garantizar las condiciones y medios necesarios para la prevención de riesgos laborales que puedan afectar la vida, la salud o el bienestar de las personas que participan en las actividades mineras.

Están obligados a implementar medidas de seguridad y salud en el trabajo orientadas a evitar accidentes, enfermedades ocupacionales o daños derivados de la actividad minera, empleando instrumentos, equipos y recursos adecuados que sean proporcionales a la naturaleza de las labores que realizan.

#### **Artículo 30.- Autoridad competente en seguridad y salud en el trabajo**

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), a través de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), es la autoridad competente encargada de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre derechos laborales, seguridad y salud en el trabajo, y seguridad social en las zonas donde operan los microproductores mineros ancestrales (MMA) y las personas pallaqueras mineras (PePM). Para dicho fin, se aplican de manera supletoria la Ley N.º 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N.º 005-2012-TR, así como el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 024-2016-EM.

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emite las disposiciones complementarias necesarias para garantizar el cumplimiento de los estándares de seguridad y salud en el trabajo, y desarrolla programas especiales de formación laboral orientados a fortalecer las capacidades técnicas y preventivas de los trabajadores comprendidos en el presente régimen.

## CAPÍTULO XII

### ZONAS DE DESARROLLO DE MINERÍA ANCESTRAL

#### **Artículo 31.- Zonas especiales para el desarrollo de actividades mineras de los MMA**

En el marco del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, regulado por la Ley N.º 32279, el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), identifica y establece zonas especiales de desarrollo de la actividad minera ancestral, como resultado de los trabajos de prospección geológica y minera. Dichas zonas comprenden áreas exclusivas de libre disponibilidad destinadas al ejercicio de la actividad minera por parte de los microproductores mineros ancestrales (MMA).

En cada zona especial, los MMA pueden formular petitorios mineros hasta por doscientas (200) hectáreas, en cuadrículas no menores de veinticinco (25) hectáreas, debidamente georreferenciadas en coordenadas UTM, Datum: WGS-84. En estas zonas no se admiten petitorios de derechos mineros correspondientes a regímenes distintos a los regulados por la presente ley.

#### **Artículo 32.- Áreas de No Admisión de Petitorios (ANAPs)**

Respecto de las Áreas de No Admisión de Petitorios (ANAPs) en las que aún no se haya emitido la Resolución Suprema prevista en el artículo 25 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, una vez que el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) emita el informe técnico sobre los trabajos de prospección y estudios realizados, conforme a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 11 del Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por Decreto Supremo N.º 018-92-EM, los microproductores mineros ancestrales (MMA) podrán solicitar el otorgamiento de concesiones mineras dentro de dichas áreas conforme a los mismos parámetros de extensión y delimitación establecidos para las zonas especiales de desarrollo minero ancestral, reguladas en el artículo precedente.

#### **Artículo 33.- Condiciones de explotación minera en zonas especiales y ANAPs**

Las concesiones mineras otorgadas en las zonas reguladas por el presente capítulo tienen carácter intransferible y solo pueden ser explotadas directamente por su titular, quedando prohibida la celebración de contratos de explotación,

cesión o cualquier otra forma de transferencia o disposición sobre dichas concesiones.

De manera excepcional, se permiten acuerdos de trabajo grupal entre personas naturales organizadas como microproductores mineros ancestrales asociados (MMAs) mediante contratos de asociación, siempre que dichas actividades se desarrollen respetando sus usos, costumbres y prácticas tradicionales, conforme a lo dispuesto en la presente ley y bajo la supervisión de la autoridad competente.

## CAPÍTULO XIII

### RESPONSABILIDAD AMBIENTAL Y FONDO DE REMEDIACIÓN AMBIENTAL

#### **Artículo 34.- Responsabilidad ambiental**

Los microproductores mineros ancestrales (MMA) y las personas pallaqueras mineras (PePM) son responsables de adoptar medidas destinadas a prevenir y evitar riesgos o daños ambientales derivados de sus actividades. Para tal efecto, deben asegurar el manejo adecuado y la disposición segura de los residuos mineros que generen, respetando los estándares mínimos establecidos por la presente ley y las obligaciones asumidas mediante la Gestión Eficiente de Residuos Mineros (GEREM).

#### **Artículo 35.- Prohibiciones para la protección ambiental**

Queda prohibido desarrollar actividades de extracción o procesamiento de minerales en:

- a) Áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento;
- b) Reservas indígenas o territoriales en adecuación;
- c) Tierras agrícolas, forestales y de protección;
- d) Territorios de comunidades campesinas, nativas o indígenas sin autorización expresa;
- e) Zonas arqueológicas o de patrimonio cultural; y
- f) Áreas que afecten recargas hídricas, fuentes de agua para consumo humano o sistemas de riego.

#### **Artículo 36.- Creación del Fondo de Remediación Ambiental y de Asistencia Técnica (FORAT)**

Créase el Fondo de Remediación Ambiental y de Asistencia Técnica (FORAT) como mecanismo alternativo de gestión ambiental aplicable a los MMA y PePM, el cual sustituye la obligación de presentar instrumentos de gestión ambiental.

Su finalidad es financiar y ejecutar acciones de mitigación, rehabilitación y remediación de pasivos ambientales generados por dichas actividades, así como promover asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento de capacidades productivas sostenibles.

### **Artículo 37.- Aporte obligatorio al FORAT**

Constituyen recursos del FORAT, los siguientes aportes:

- a) Los MMA aportan el cinco por ciento (5%) del valor de las ventas del mineral producido.
- b) Las PePM aportan el dos por ciento (2%) del valor de las ventas del mineral comercializado.

Los aportes son retenidos por el comprador autorizado al emitir el comprobante de pago electrónico. El comprador transfiere los montos retenidos a la SUNAT, la cual los deposita en una cuenta especial del Banco de la Nación administrada por el Ministerio de Energía y Minas.

### **Artículo 38.- Gestión de los recursos del aporte al FORAT**

El Ministerio de Energía y Minas (MINEM), a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, es la entidad responsable de recibir y administrar los recursos provenientes del Fondo de Remediación Ambiental y de Asistencia Técnica (FORAT).

Dicha dirección gestiona y distribuye los fondos conforme a los fines establecidos en la presente ley, priorizando su asignación a acciones de remediación ambiental, asistencia técnica especializada y promoción de prácticas mineras sostenibles con enfoque ancestral, garantizando el uso transparente y eficiente de los recursos conforme a la normativa presupuestal y ambiental vigente.

### **Artículo 39.- Distribución del Fondo de Remediación Ambiental y de Asistencia Técnica (FORAT)**

Los recursos del FORAT se destinan para financiar la ejecución de acciones de remediación ambiental, incluyendo la formulación de planes y programas específicos, así como las actividades de promoción, capacitación y asistencia técnica dirigidas a los microproductores mineros ancestrales (MMA) y a las personas pallaqueras mineras (PePM). La distribución de dichos recursos se efectúa de la siguiente manera:

- a) El ochenta por ciento (80%) del FORAT se transfiere a Activos Mineros S.A.C., entidad encargada de ejecutar las acciones de remediación ambiental derivadas de las actividades de los MMA y las PePM, conforme a los planes y programas formulados en las zonas de operación de los aportantes al Fondo.
- b) El veinte por ciento (20%) restante es administrado por el Ministerio de Energía y Minas, que lo destina para financiar programas de capacitación en procesos productivos y de formalización, así como acciones de fiscalización, las cuales pueden ejecutarse mediante convenios con entidades públicas o a través de la contratación de servicios con entidades privadas, conforme a las normas que regulan las contrataciones del Estado.

#### **Artículo 40.- Entidad responsable de la formulación y ejecución de planes y programas de remediación ambiental**

Activos Mineros S.A.C. es la entidad responsable de la formulación, implementación y ejecución de los planes y programas de mitigación, rehabilitación, cierre y remediación de pasivos ambientales generados por los microproductores mineros ancestrales (MMA) y las personas pallaqueras mineras (PePM) en las zonas donde realizan actividades de extracción o recolección de desechos mineros.

Para el cumplimiento de dichas funciones, Activos Mineros S.A.C. puede contratar a terceros especializados, de conformidad con las normas vigentes sobre contrataciones del Estado, a fin de garantizar la efectiva ejecución de las acciones de remediación ambiental en las zonas afectadas por las operaciones desarrolladas por los MMA y las PePM.

#### **Artículo 41.- Autoridad encargada de la fiscalización ambiental**

Las acciones de supervisión y fiscalización ambiental corresponden a la autoridad regional competente, las cuales las realizan con enfoque preventivo, conforme a los planes y programas de mitigación, rehabilitación y cierre de pasivos ambientales formulados por Activos Mineros S.A.C. Dichas acciones se ejecutan bajo la supervisión técnica y rectoría del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), que garantiza el cumplimiento de los estándares ambientales, la coordinación interinstitucional y la correcta aplicación de las medidas orientadas a prevenir, controlar y remediar los impactos ambientales generados por la actividad minera.

## CAPÍTULO XIV

### PROCESAMIENTO, TRANSPORTE Y USO DE EXPLOSIVOS

#### **Artículo 42.- Plantas de procesamiento de minerales**

Los microproductores mineros ancestrales (MMA) y las personas pallaqueras mineras (PePM) no están autorizados para realizar el procesamiento de minerales bajo el régimen establecido en la presente ley. La instalación, operación y conducción de plantas de procesamiento de minerales se rigen por las normas especiales del sector minero que regulan dichas actividades, debiendo contar con las autorizaciones y licencias ambientales, técnicas y administrativas correspondientes emitidas por la autoridad competente.

#### **Artículo 43.- Transporte de minerales hacia las plantas de procesamiento**

Los microproductores mineros ancestrales (MMA) y las personas pallaqueras mineras (PePM) pueden realizar el transporte de minerales, de manera directa o a través de terceros, hasta las plantas de procesamiento ubicadas en zonas desérticas de la costa o en lugares seguros debidamente autorizados por la autoridad competente, con la finalidad de mitigar los impactos ambientales asociados a dicha actividad.

Para efectuar el transporte del mineral, los interesados deben acreditar ante las autoridades de fiscalización la declaración del origen del mineral y la licencia de operación del microproductor minero, la cual se verifica mediante el carnet electrónico que contiene el Código Único de Microproductor Minero (CUM).

#### **Artículo 44.- Uso de explosivos**

El microproductor minero ancestral (MMA) o los microproductores mineros ancestrales asociados (MMAs) pueden solicitar la autorización para el uso de explosivos, únicamente en las cantidades permitidas y para las labores mineras que justifiquen su empleo. La adquisición, transporte y almacenamiento de explosivos se realizan bajo la supervisión y control de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), conforme a las condiciones y medidas de seguridad que dicha entidad establece.

Cuando la adquisición, transporte, almacenamiento o uso de explosivos se efectúan por un grupo de MMAs asociados, sus integrantes asumen solidariamente las obligaciones derivadas de dichas actividades.

El Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas y la SUCAMEC, pueden celebrar convenios con entidades privadas para la implementación de programas de intervención y asistencia técnica para la comercialización, transporte, almacenamiento, instalación de polvorines y la manipulación segura de los explosivos en las zonas donde se realizan actividad minera.

## CAPÍTULO XV

### REVOCAION DE AUTORIZACION DE OPERACIÓN MINERA

#### **Artículo 45.- Causales de revocación de la licencia de operación del microproductor minero**

Son causales de la revocación de licencia de operación del microproductor minero, las siguientes:

- a) Por fallecimiento del microproductor minero.
- b) Renuncia voluntaria del microproductor minero.
- c) Simular el trabajo de MMA y/o de PepM, cuando en realidad su estratificación corresponde a regímenes distintos a las reguladas por la presente ley.
- d) Presentar declaraciones falsas o adulteradas ante las autoridades administrativas comprendidas en las acciones fiscalización, seguimiento, comercialización y otras.
- e) Cuando entre un tercero y los MMA o entre los mismos microproductores mineros existe una relación de subordinación laboral.
- f) Realizar la actividad minera empleando equipos o maquinarias que no corresponde a la estratificación de MMA.
- g) Realizar actividad minera en zonas prohibidas conforme establecido el artículo 35 de la presente ley y demás normas que protegen el medio ambiente.
- h) Incumplimiento del aporte al FORAT, conforme establece el artículo 37 de la presente ley.

#### **Artículo 46.- Infracciones sancionables de los titulares de concesión con contratos de asociación**

Constituyen infracciones graves las siguientes conductas ejercitadas por los titulares de concesiones mineras que cuentan con contratos de asociación:

- a) Simulación de contratos solo para justificar la producción o los ingresos por la supuesta actividad minera.
- b) Celebrar contratos al amparo de la presente ley con operadores que no califican como MMA, cuando en realidad su estratificación corresponde a regímenes distintos.
- c) Presentación de declaraciones falsas o adulteradas ante las autoridades administrativas comprendidas en las acciones fiscalización, seguimiento, comercialización y otras.
- d) Ejercitar la subordinación laboral sobre los microproductores mineros ya sea en forma directa o a través de terceros.
- e) Promover dentro del área de concesión, el empleo de equipos o maquinarias que no corresponde a la estratificación de MMA.
- f) Incumplimiento del aporte al FORAT.

#### **Artículo 47. Potestad sancionadora del MINEM**

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo precedente y en la presente ley, constituye infracción administrativa, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que correspondan. El Ministerio de Energía y Minas ejerce la potestad sancionadora respecto del incumplimiento de las disposiciones de la presente ley a través del procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

#### **Artículo 48.- Reglamentación**

Encargar al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Energía y Minas, en el marco sus competencias, dictar las normas reglamentarias para la aplicación de la presente ley, dentro del plazo de noventa (90) días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

#### **DISPOSICION COMPLEMENTARIA Y TRANSITORIA**

ÚNICA. - Los pequeños mineros y mineros artesanales con el REINFO vigente o suspendido, que se acojan a la presente ley conforme establecido el segundo párrafo del artículo 9 de la presente ley, temporalmente continuaran realizando sus actividades dentro del área de una concesión extinguida o de terceros hasta que el área sea otorgada a un nuevo titular, en los siguientes casos:

- a) Cuando el MMA se encuentra realizando actividad minera dentro del área de una concesión extinguida.



- b) Cuando el titular de la concesión no ha cumplido con las inversiones en exploración, al vencimiento del décimo (10) años desde el otorgamiento de la concesión.
- c) Cuando el titular de la concesión no ha cumplido con reportar la producción mínima conforme al artículo 38 de la LGM, al vencimiento del décimo quinto (15) años desde el otorgamiento de la concesión.

El recurso de oposición solo procede cuando el titular de la concesión demuestre indubitadamente la producción mínima dentro del área de concesión minera, la misma que se acredita con la liquidación de venta.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

### **PRIMERA. - Sustitución del numeral III del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería**

Sustitúyase el numeral III del Título Preliminar del TUO de la Ley General de Minería aprobado por el Decreto Supremo 014-92-EM, con el siguiente texto:

*"III. El Estado protege y promueve la pequeña minería, la minería Artesanal y las prácticas de la minería ancestral, su formalización, así como la mediana minería, y promueve la gran minería."*

### **SEGUNDA. – Modificación de los artículos 11, 38, 39, 59 y 91 del TUO de la Ley General de Minería**

Modificar los artículos 59 y 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado mediante Decreto Supremo No 014-92-EM, conforme al siguiente texto:

*"Artículo 11.- La unidad básica de medida superficial de la concesión minera es una figura geométrica, delimitada por coordenadas UTM, con una extensión de 100 hectáreas, según el Sistema de Cuadrículas que oficializará el Ministerio de Energía y Minas.*

*Las concesiones se otorgarán en extensiones de 100 a 1,000 hectáreas, en cuadrículas o conjunto de cuadrículas colindantes al menos por un lado, salvo en el dominio marítimo, donde podrán otorgarse en cuadrículas de 100 a 10,000 hectáreas.*



*El área de la concesión minera podrá ser fraccionada a cuadrículas no menores de 25 hectáreas para el régimen de minería ancestral y de 100 hectáreas los demás regímenes. Para el efecto, será suficiente la solicitud que presente el titular de la concesión."*

*"Artículo 38.- De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 66 de la Constitución Política del Perú, por ley orgánica se fijan las condiciones de la utilización de los recursos naturales y su otorgamiento a particulares estableciéndose por lo tanto que la concesión minera obliga a su trabajo, obligación que consiste en la inversión para la producción de sustancias minerales.*

*La producción no podrá ser inferior al equivalente a una UIT por año y por hectárea otorgada, tratándose de sustancias metálicas y del equivalente al 10% de la UIT por año y por hectárea otorgada, tratándose de sustancias no metálicas. En el caso de pequeños productores mineros la producción no podrá ser inferior al equivalente a 10% de la UIT por año y por hectárea otorgada en caso de sustancias metálicas y de 5% de la UIT por año y por hectárea en el caso de la minería no metálica. Para el caso de productores mineros artesanales la producción no podrá ser inferior al 5% de la UIT por año y por hectárea otorgada sea cual fuere la sustancia. La producción deberá obtenerse no más tarde del vencimiento del décimo año, computado a partir del año siguiente en que se hubiera otorgado el título de concesión. La producción deberá acreditarse con liquidación de venta.*

***La producción de los microproductores mineros ancestrales se regula conforme a la ley especial aplicable.***

*Tratándose de ventas internas, las liquidaciones deberán ser extendidas por empresas de comercialización o de beneficio debidamente inscritas en los Registros Públicos.*

*Dichas liquidaciones de venta deberán presentarse ante la autoridad minera en el formulario proporcionado por ésta, hasta el 30 de junio del siguiente año, respecto a las ventas del año anterior".*

*"Artículo 39.- A partir del año en que se hubiere formulado el petitorio, el concesionario minero estará obligado al pago del Derecho de Vigencia.*



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

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

*El Derecho de Vigencia correspondiente al año en que se formule el petitorio de la concesión minera, deberá abonarse y acreditarse con motivo de la formulación del petitorio.*

*El Derecho de Vigencia correspondiente al segundo año, computado a partir del 1 de enero del año siguiente a aquel en que se hubiere formulado el petitorio de la concesión minera, deberá abonarse hasta el 30 de junio del segundo año. Igual regla se aplicará para los años siguientes.*

*De conformidad con el Artículo 9 de la presente Ley, la concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentre ubicada, por lo que el pago del derecho de vigencia a que está obligado el titular del derecho minero es independiente del pago de los tributos a que está obligado el titular del predio."*

***"Artículo 59.-** Produce la caducidad de denuncios, petitorios y concesiones mineras, así como de las concesiones de beneficio, labor general y transporte minero, el no pago oportuno del derecho de vigencia durante dos años consecutivos o no. De omitirse el pago de un año, su regularización podrá cumplirse con el pago y acreditación del año corriente, dentro del plazo previsto en el artículo 39 de la presente norma. En todo caso, el pago se imputará al año anterior vencido y no pagado.*

*Además de la causal prevista en el artículo 40, también constituye causal de caducidad de las concesiones mineras, **el incumplimiento de las obligaciones de exploración al vencimiento del décimo (10) años de otorgada la concesión o el incumplimiento de la producción a que se refiere el artículo 38 durante dos (2) años.***



*Las concesiones mineras de beneficio, de labor general y de transporte minero no podrán ser objeto de caducidad, transcurridos cinco (5) años de producida la causal alegada sin que la autoridad administrativa haya emitido la Resolución de Caducidad. Dicho plazo no será de aplicación en caso de que los procedimientos administrativos o judiciales respectivos se hayan iniciado antes de su vencimiento."*

**"Artículo 91.- Estratificación de minería a pequeña escala**

a) *Son pequeños productores mineros los que:*

- 1. En forma personal o como conjunto de personas naturales, o personas jurídicas conformadas por personas naturales o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales; y*
- 2. Posean, por cualquier título, hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; y, además.*
- 3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/ o beneficio será de hasta un mil doscientas (1,200) toneladas métricas por día.*

*En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio, será de tres mil (3,000) metros cúbicos por día.*

b) *Son productores mineros artesanales los que:*

- 1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos; y*
- 2. Posean, por cualquier título, hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además;*



3. *Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día.*

*En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día.*

*La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bienal.*

**c) Son microproductores mineros ancestrales los que:**

1. ***Desarrollan de manera personal o mediante grupos de personas naturales asociadas una actividad minera habitual, conforme a las capacidades de producción y demás características previstas en la ley especial aplicable.***
2. ***Poseen, por cualquier título, hasta doscientas (200) hectáreas, incluyendo denuncios, petitorios y concesiones mineras, o han suscrito contratos de explotación o de asociación con titulares mineros, conforme a los mecanismos establecidos en la ley especial aplicable."***

Lima, 19 de noviembre de 2025



## II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### *Por una minería con justicia social*

*Esta iniciativa es un tributo largamente postergado a aquellos hombres y mujeres que, tomando con sus manos curtidas la pala y la carretilla, trabajan la tierra para extraer de sus entrañas el valioso mineral con profunda sabiduría y un respeto genuino por la pachamama, tal como lo hicieron sus abuelos desde tiempos inmemoriales. En esencia, lo que busca es hacer justicia a nuestros hermanos mineros, colocando como contrapeso al modelo de minería convencional que opera bajo un esquema de economía de escala y que, por décadas, en lugar de generar bienestar y desarrollo, solo ha sembrado más pobreza y abandono.*

*Hoy, resulta inaceptable que nuestros hermanos mineros —como si fuesen los peores delincuentes—, vienen siendo humillados y perseguidos mediante acciones de interdicción promovidas por las autoridades gubernamentales, terminando convertidos en una sombra perturbadora para un Estado que, durante años, los invisibilizó y desplazó, privilegiando más bien la apertura a inversiones —en especial extranjeras— aun cuando ello implica un despojo artificial de las tierras que pertenecen a las comunidades campesinas y originarias. Sin embargo, y a pesar de estas adversidades, estos peruanos de buen corazón, movidos por la fe y la esperanza, continúan empeñando su esfuerzo y su trabajo, como saben hacer, para contribuir con la sociedad y con las frágiles economías de sus familias.*

*Por estas razones, promuevo esta iniciativa para devolverles su dignidad, reconociendo formalmente como microproductores mineros, incluyendo también a las valerosas y tenaces pallaqueras: mujeres que, con paciencia prodigiosa, recuperan los minerales que otros desechan, transformando residuos en sustento y abandono en oportunidad. Su labor es una metáfora*



*viva de resiliencia: donde unos ven desperdicio, ellas, en cambio, encuentran vida.*

*Finalmente, esta iniciativa aspira a encender conciencia y a recordar que, detrás de cada gramo de mineral recuperado, existen historias de lucha, perseverancia inquebrantable y amor profundo por la tierra. Valorar el trabajo de estos hombres y mujeres es reconocer la esencia misma de un Perú diverso y profundo, un país sostenido por culturas que emergen desde los estratos más humildes y que, con esfuerzo abnegado, mantienen en pie los cimientos de nuestra Nación.*

**Roberto Sánchez Palomino – Congresista de la República.**

## A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONTEXTO DE LA MINERÍA ANCESTRAL

### 1. La minería en el Perú es una práctica ancestral

El territorio del actual Perú fue cuna de civilizaciones que alcanzaron un dominio excepcional en la minería y la metalurgia. Desde las culturas preincas hasta el estado inca, la extracción y transformación de minerales se consolidaron como expresiones genuinas del conocimiento técnico, organización social y cosmovisión productiva orientada al aprovechamiento racional de los recursos naturales.

#### 1.1. Dominio de la piedra y génesis de la metalurgia

Según las investigaciones del INGEMMET (2023)<sup>1</sup>, las primeras manifestaciones mineras se remontan al período lítico (aproximadamente 8000 a.C.), cuando los pueblos de Lauricocha y Toquepala empleaban minerales no metálicos para herramientas, pigmentos y ritos funerarios. Durante el período formativo, culturas como Chavín, Paracas, Nazca y Tiahuanaco desarrollaron complejos sistemas de extracción, talla y pulido de piedra, perfeccionando técnicas de precisión que permitieron levantar monumentos como Chavín de Huántar, Kuelap o Tiahuanaco. Estas obras —erigidas con bloques ciclópeos tallados y

<sup>1</sup> Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET). (2023). Compendio de la Minería y los Yacimientos del Perú. Lima: INGEMMET.

ensamblados sin argamasa— constituyen ejemplos insuperables de ingeniería lítica, cuya durabilidad y perfección estructural continúan desafiando la capacidad tecnológica contemporánea.

En campo aparte, las culturas Vicús, Mochica y Lambayeque introdujeron avances notables en la metalurgia, experimentando con la fundición y la aleación del oro, la plata y el cobre. Surgieron materiales de alta calidad, como la tumbaga (mezcla de oro, plata y cobre) y los primeros bronce arsenicales y estañíferos, aplicados en objetos ceremoniales, herramientas y ornamentos. Estos logros evidencian un conocimiento avanzado de los procesos térmicos y de las propiedades físico-químicas de los metales, situando a las civilizaciones andinas entre las pioneras de la metalurgia mundial.

## **1.2. Sofisticación técnica de la minería y el sistema del trabajo**

En la siguiente fase, el Imperio incaico heredó y perfeccionó los saberes preincas, articulándolos a un sistema productivo planificado basado en la cooperación comunitaria. A través de la *mita* y el *ayni*, se organizó la extracción de minerales y la edificación de monumentales obras con una coordinación eficaz como resultado de la combinación del arte, la técnica y el trabajo colectivo. La fastuosidad de las fortalezas y templos del Cusco, Sacsayhuamán, Ollantaytambo y Machu Picchu son el testimonio más alto de ese conocimiento acumulado: estructuras erigidas con precisión geométrica, resistentes a los sismos y perfectamente integradas al entorno natural. Ninguna ingeniería moderna ha logrado reproducir con igual sofisticación la armonía técnica y estética de estas edificaciones.

En el campo metalúrgico, los incas alcanzaron un nivel de refinamiento excepcional en la elaboración de aleaciones de oro, plata y cobre, utilizadas tanto en la orfebrería ceremonial como en la ornamentación arquitectónica. La metalurgia se convirtió en una expresión de poder político y religioso, reflejando una cosmovisión donde el trabajo técnico era también un acto de veneración a la naturaleza y al conocimiento heredado.

## **1.3. Resistencia de la minería ancestral en tiempos de la colonia**

Con la instauración del régimen colonial, la actividad minería peruana experimentó una profunda reconfiguración institucional y productiva. El modelo extractivista impuesto por la Corona española reorganizó la explotación minera bajo un esquema rentista orientado al lucro y a la transferencia de la riqueza

hacia la metrópoli. Se introdujeron nuevas técnicas de beneficio, como el uso del mercurio en la amalgamación de la plata, y se instauró el sistema de mita minera en centros como Potosí y Huancavelica, sustentado en la explotación intensa mediante la servidumbre y el trabajo esclavo de poblaciones indígenas y africanas. Este régimen desvirtuó el sentido comunitario y sostenible de la minería ancestral, convirtiéndola en una actividad de extracción intensiva, ajena a la racionalidad ambiental y social que caracteriza a las civilizaciones andinas.

Sin embargo, ni la imposición de la servidumbre ni las prácticas rentistas colonialistas lograron erradicar las formas tradicionales de trabajo minero. En las zonas altoandinas las comunidades conservaron los conocimientos heredados sobre la prospección, extracción y beneficio del mineral, transmitidos de generación en generación mediante prácticas familiares y comunales. A pesar del impacto devastador del modelo colonial, el espíritu técnico y organizativo de la minería ancestral perduró como una expresión de identidad cultural y resistencia. Hasta hoy, las obras monumentales legadas por los antiguos peruanos —Chavín de Huántar, Sacsayhuamán, Machu Picchu, Kuelap y Tiahuanaco— continúan siendo testimonio insuperable de una ingeniería minera que ninguna época posterior ha logrado superar.

Este legado, producto de siglos de evolución y transmisión cultural, constituye el fundamento histórico de la minería peruana. Preservar sus prácticas y conocimientos representa no solo la defensa de un patrimonio material y científico, sino también la continuidad de una tradición que unió el ingenio humano con el equilibrio ambiental, dejando al mundo obras que aún no han sido superadas.

## **2. Instituciones ancestrales de formas del trabajo minero en el Perú**

### **2.1. La vigencia del ayni y la minca**

El *ayni* y la *minca* constituyen los pilares de un sistema de trabajo ancestral que define la labor agrícola en las regiones andinas. Estas prácticas nativas de organización del trabajo se preservan incólumes y funcionan como un sistema de correspondencia comunitaria al que los miembros del ayllu concurren aportando herramientas, alimentos y bebidas, compartiendo luego los resultados en estricta reciprocidad, sin que exista subordinación entre clases ni jerarquías que condicionen la actividad.

En la actualidad, gran parte de los pueblos originarios y de las comunidades campesinas del interior del país —tanto andinos como amazónicos— mantienen vivas estas formas de cooperación, que además guardan una notoria afinidad con determinados segmentos de la actividad minera tradicional.

La persona formada en prácticas ancestrales no está habituada a desempeñar su labor bajo esquemas de subordinación, pues no reconoce un patrón o titular que dirija su actividad. Realiza su trabajo de manera independiente, en cooperación con los miembros de su comunidad o de su entorno familiar. Esta forma de organización se corresponde con lo que, desde los albores de la historia, practica el hombre andino: el ayni y la minka, sistemas en los que no existe subordinación ni renta contributiva por la contraprestación, sino labores de apoyo mutuo que perduran como una manera de retribuir el trabajo recibido mediante la misma modalidad.

La actividad minera tradicional no se aparta de este modelo cultural. Las personas se organizan para la extracción de minerales respetando sus usos y costumbres: trabajan por cuenta propia, se apoyan entre comuneros o familiares y distribuyen el producto o los ingresos obtenidos conforme a la participación de cada uno.

## **2.2. El empleo del quimbalete para el procesamiento de minerales**

El origen del mortero de piedra se atribuye a la creatividad del hombre precolombino, quien con su ingenio inventiva adoptó una técnica basada en mecer una piedra de forma ovalada sobre otra con cavidad para moler granos y productos agrícolas. El quimbalete constituye la versión mejorada de este mortero: un mecanismo adaptado a la actividad minera mediante el uso de piedras de gran tamaño. Sobre la piedra “voladora” se coloca un tablón horizontal que permite al operador impulsarse con los pies y balancearse con su peso, generando un movimiento de vaivén que, con mínimo esfuerzo, fragmenta la roca por presión hasta reducirla a polvo.

Este proceso posibilita la concentración del mineral mediante la amalgamación y se reconoce como una técnica muy antigua, con raíces que se remontan al período precolombino. En la actualidad, el quimbalete continúa en uso, especialmente en los segmentos de minería artesanal y tradicional, donde conserva su función como herramienta eficaz y culturalmente arraigada.

## **2.3. Sistema de cachorro**

Es un sistema de trabajo extralegal con características muy peculiares, en el que la persona que cuenta con el contrato de explotación celebrado con el titular del derecho minero, conocido como “contratista” se ponen de acuerdo de manera verbal con personas que quieran trabajar en la extracción de mineral. Mediante esta modalidad, el trabajador se obliga a prestar servicios al contratista por 25 días de trabajo y a cambio del servicio prestado se le permite extraer el mineral a su propia cuenta por dos (2) o tres (3) días. En este sistema, los turnos de trabajo pueden durar unas cuatro horas, el cual permite, a estas personas que laboran bajo la modalidad de cachorro, trabajar en un día para dos o tres contratistas, colocando en condiciones de alta probabilidad de sacar resultados económicos con mayores ventajas si los minerales extraídos contienen una alta ley, y en caso de no ser así también las probabilidades juegan en contra.

En buen romance podemos definir esta modalidad de trabajo como un juego de azar, debido a que estas personas como trabajadores independientes pueden obtener en ocasiones resultados muchas veces no esperados, cuando el mineral (roca mineralizada) que extraen contiene una ley alta, o contrariamente, cuando el mineral tiene una baja ley sus beneficios también se reducen. Pues entonces se juegan con su trabajo buscando un resultado extraordinario que en términos de probabilidad se les presenta como una opción de aceptar las condiciones del sistema de trabajo.

El sistema de cachorro es una tradición en las zonas de La Rinconada y Cerro Lunar del distrito de Ananea en la provincia de Santiago de Putina del departamento de Puno, que surge como una práctica de trabajo minero ancestral

#### **2.4. Sistema de cachorro del trabajo minero**

El sistema de cachorro constituye una modalidad extralegal de trabajo con características singulares. La persona que posee un contrato de explotación celebrado con el titular del derecho minero —conocida como contratista— acuerda verbalmente con quienes desean participar en la extracción del mineral. Bajo esta modalidad, el trabajador se compromete a prestar servicios al contratista durante veinticinco días y, como contraprestación, se le permite extraer mineral por cuenta propia durante dos o tres días.

En este sistema, los turnos suelen durar alrededor de cuatro horas, lo que posibilita que quienes laboran bajo el régimen de cachorro trabajen, en un mismo día, para dos o tres contratistas distintos. Esta dinámica incrementa sus

probabilidades de obtener un rendimiento económico favorable cuando el mineral extraído presenta una ley alta; sin embargo, las mismas probabilidades pueden volverse adversas cuando la ley del mineral es baja, reduciendo significativamente los beneficios.

En términos sencillos, esta modalidad se asemeja a una apuesta laboral. Los trabajadores, actuando de manera libre e independiente, pueden obtener resultados extraordinarios o, en contraste, enfrentar ingresos mínimos, según la concentración metálica del material extraído. En ese marco, aceptan las condiciones del sistema con la expectativa —siempre incierta— de alcanzar un rendimiento excepcional.

El sistema de cachorro se mantiene como tradición en las zonas de La Rinconada y Cerro Lunar, en el distrito de Ananea, provincia de San Antonio de Putina, departamento de Puno. Su permanencia evidencia una práctica minera de raíces antiguas que persiste como forma particular de organización laboral.

## 2.5. Las personas pallaqueras

El vocablo *pallaq* es un término quechua que significa "recoger". Con el tiempo, se añade la terminación –"queras" para castellanizarlo y darle una forma verbal asociada al género femenino, dado que esta labor es realizada principalmente por mujeres. Así surge la denominación popular pallaqueras, equivalente a "recolectoras" en español.

En buen romance, el sistema del pallaqueo constituye una práctica ancestral que se remonta a tiempos inmemoriales y que consiste en recuperar los desechos de productos agrícolas. Así, las personas acuden a las chacras después de las cosechas para recoger los tubérculos que permanecen ocultos bajo tierra o para recolectar los restos de otros cultivos. Esta misma práctica fue replicada en la actividad minera, que convoca especialmente a mujeres en los centros de extracción, quienes, al término de sus jornadas, se dirigen a las zonas de desmontes para recoger y seleccionar los materiales mineralizados que han sido desechados. Mediante el uso de herramientas como combas o martillos, fragmentan las rocas y extraen partículas que contienen rastros de mineral, las cuales son llevadas a las plantas de procesamiento o a los molinos artesanales conocidos como quimbaletes.

En ese sentido, las personas "pallaqueras" no incrementan impactos negativos al medio ambiente, sino contrariamente con su trabajo contrarrestan los impactos

al recuperar los excedentes de minerales de lugares donde se realiza la actividad minera de extracción, al mismo tiempo contribuyen a la economía familiar la misma que les permite mejorar sus condiciones de vida y de sus familias con los ingresos que obtienen por su trabajo que generalmente se apoya a la labor de sus conyugues o parejas que trabajan en minería.

En ese sentido, las pallaqueras no generan impactos ambientales adicionales; por el contrario, su trabajo contribuye a mitigar los efectos negativos al recuperar los excedentes de mineral en las zonas de extracción. Al mismo tiempo, esta actividad fortalece la economía familiar, pues les permite mejorar sus condiciones de vida y las de sus hogares con los ingresos obtenidos, ingresos que suelen complementar la labor de sus cónyuges o parejas que también trabajan en la actividad minera.

Este sector ha sido desestimado durante mucho tiempo, en parte porque en él participan cotidianamente mujeres y niños como una forma de contribuir al ingreso familiar, complementando lo que el esposo obtiene en las labores de minado o extracción del mineral. En consecuencia, este trabajo suele percibirse como una actividad secundaria, consistente en buscar mineral entre los despojos o botaderos que quedan fuera de las operaciones; en algunos casos, se le denomina *llampeo*. En estos espacios, las mujeres y los niños se dedican a seleccionar las rocas mineralizadas, que luego chancan con martillos o combas para identificar las vetas y reducir su tamaño. Este proceso facilita posteriormente la molienda en los quimbaletes artesanales, los cuales suelen ubicarse en las viviendas aledañas de la zona minera.

### **3. Antecedentes legislativos del cachorro y pallaqueo**

En julio de 2012, el trabajo de estas personas se visibiliza por primera vez con la promulgación del Decreto Supremo 027-2012-EM, que reconoce el sistema de cachorro en las zonas de La Rinconada y Cerro Lunar, en el distrito de Ananea, provincia de San Antonio de Putina, departamento de Puno. Posteriormente, su aplicación se amplía a las provincias de Sandia y Carabaya<sup>2</sup>, incorporándolo como una actividad vinculada a la minería tradicional desarrollada en concesiones con título inscrito y contratos de explotación suscritos. En este marco, se ubica a los trabajadores del cachorro en el tercer eslabón de la cadena de producción minera, definiéndolos como “terceras personas” que se relacionan mediante un acuerdo verbal con el operador o contratista. La norma,

---

<sup>2</sup> Decreto Supremo 039-2012-EM, publicado el 29 septiembre 2012.

además, incorpora a las personas dedicadas a la recolección manual de mineral aurífero en desmontes generados por la actividad minera —las pallaqueras— reconociéndolas como parte de estas actividades tradicionales.

El sustento del decreto identifica expresamente que esta relación no se vincula con la minería ilegal y, de manera particular, clasifica a estas “terceras personas” como no sujetas al proceso de formalización, al tratarse de actividades propias de la minería tradicional “sin tener la calidad de operadores”. En consecuencia, dichas personas quedan excluidas de las obligaciones de la minería informal, como la presentación de la Declaración de Compromiso o la acreditación de titularidad y demás requisitos (DS 027-2012-EM, Sexto Considerando). Sin embargo, el razonamiento normativo resulta contradictorio: reconoce a quienes realizan efectivamente el trabajo minero, pero los desplaza de la centralidad del proceso, colocando por encima a quienes detentan el título de concesión o el contrato de explotación, pese a que estos últimos no ejecutan directamente la labor extractiva. Esta lógica no se alinea con el artículo 66 de la Constitución Política del Perú ni con los artículos IV del Título Preliminar y 38 del TUO de la Ley General de Minería.

En términos generales, la norma busca viabilizar la comercialización del mineral obtenido por las denominadas “terceras personas” vinculadas a los concesionarios o contratistas, bajo el amparo de la Declaración de Compromisos.

Posteriormente, mediante el Decreto Supremo 018-2018-EM, publicado el 23 de julio de 2018, se crea el Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro. Su finalidad es permitir la venta mensual de hasta 66 gramos de oro a terceros comercializadores y procesadores inscritos en el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro (RECPO)<sup>3</sup>, así como a quienes cuenten con convenios con Activos Mineros S.A.C. Para viabilizar dicha comercialización, se exige —además de los datos personales— la autorización del operador o concesionario minero y la mayoría de edad, fijada en dieciocho años.

#### **4. Factores que generan la proliferación de la minería informal**

Conforme se ha advertido, durante los veintitrés (23) años de vigencia de la Ley 27651 y los aproximadamente nueve años del REINFO, la actividad minera de

---

<sup>3</sup> RECPO, creado por el DS 012-2012-EM.



pequeña escala no ha logrado consolidar su formalización. Hoy, *ad portas* de cerrarse el plazo de ampliación, solo se cuenta con el 2% de mineros formalizados, y resulta poco probable que los objetivos perseguidos por las diversas normas dictadas al respecto lleguen a buen puerto. Este contexto de fracaso obliga a reflexionar y, al mismo tiempo, enfrentar el problema partiendo de la realidad y no desde el diseño normativo que pretende que la realidad sea absorbida por el derecho, en un país donde la informalidad económica alcanza el 70% y donde no hemos sido conscientes de reconocer que el Perú es una nación cuya composición sociocultural difiere de los países occidentales que se conducen bajo los parámetros del derecho convencional, el mismo que se alimenta de los siguientes factores:

#### 4.1. Factores socioeconómicos estructurales

- a) Falta de oportunidades económicas y empleo formal en zonas rurales: En amplias zonas del país —particularmente en la sierra rural— persiste un déficit significativo de empleo y de actividades económicas alternativas. En ese entorno, la minería aparece como una opción inmediata de autosustento debido a su generación relativamente rápida de ingresos comparada especialmente con actividades agropecuarias de bajo rendimiento (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2022). Esta situación socioeconómica impulsa el desplazamiento de poblaciones vulnerables hacia zonas con presencia de recursos minerales.
- b) Altos niveles de pobreza, bajos ingresos familiares y exclusión social: Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2023), la pobreza afecta al 29 % de la población y supera el 40 % en diversas regiones del interior del país, precisamente donde se concentran actividades de pequeña minería e informalidad. En estos territorios, la limitada generación de ingresos, la precariedad de los servicios públicos y la débil presencia estatal configuran un entorno estructuralmente desfavorable que empuja a la población a incorporarse en actividades informales como mecanismo de supervivencia. La ausencia de alternativas económicas formales y la baja capacidad de regulación efectiva del Estado terminan reforzando un círculo de exclusión que facilita la expansión de la minería informal.
- c) Alta tasa de informalidad en la economía peruana: La economía nacional presenta una de las tasas de informalidad más elevadas de



la región: aproximadamente el 71% de la población ocupada trabaja al margen de la ley (INEI, 2023). Este indicador evidencia una estructura socioeconómica donde el incumplimiento de obligaciones tributarias, laborales y administrativas se ha normalizado con el tiempo, conformando un entorno en el que la informalidad constituye la principal forma de inserción económica para millones de personas. En este contexto, la minería informal no es una anomalía, sino una manifestación más de un sistema productivo predominantemente extralegal. Sin embargo, el Estado, en lugar de actuar como un facilitador que impulse procesos de transición hacia la legalidad y aborde las causas estructurales que originan la informalidad, ha privilegiado enfoques predominantemente punitivos. Ello se ha traducido en acciones de persecución y criminalización contra los operadores de pequeña escala mediante intervenciones de interdicción que, lejos de resolver el problema, han generado tensiones sociales y conflictos en los territorios donde se desarrolla la actividad.

#### 4.2. Factores institucionales y regulatorios

- a) Proliferación de concesiones inactivas sin inversiones: El régimen vigente permite que los titulares mantengan concesiones inactivas que pueden prolongarse incluso hasta 30 años solo con el pago del derecho de vigencia —equivalente a USD 3 por hectárea en el régimen general—, y magros penalidades por falta de actividad productiva (arts. 38 y 40 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, D.S. 014-92-EM). Esta baja carga económica genera un incentivo para la retención especulativa de áreas con potencial minero, sin que exista obligación efectiva para desarrollar las actividades de exploración o explotación. Como consecuencia, se reduce significativamente la disponibilidad de áreas libres para nuevos petitorios, lo que empuja a los pequeños operadores a realizar actividad en concesiones de terceros sin autorización, profundizando así la informalidad y las tensiones vinculadas al acceso al trabajo (Defensoría del Pueblo, 2020).
- b) Brecha de operadores mineros que trabajan en concesiones de terceros: Solo alrededor del 7% de los pequeños productores y mineros artesanales trabajan en concesiones propias, mientras que más del 87% desarrolla sus actividades en concesiones de terceros



(Ministerio de Energía y Minas, 2025). En ese contexto, para superar esta condición, el marco normativo vigente exige que quienes no son titulares suscriban un contrato de explotación con el titular del derecho minero. Sin embargo, al tratarse de un acto jurídico de naturaleza consensual, la negativa del titular imposibilita material y jurídicamente que el operador acceda al proceso de formalización. Este bloqueo estructural convierte la formalización en un trámite inalcanzable para miles de operadores, perpetuando las elevadas tasas de informalidad que caracterizan al sector.

- c) Exigencias administrativas incompatibles con la capacidad operativa de los pequeños mineros: Los requisitos técnicos y procedimentales del proceso de formalización han sido diseñados bajo parámetros propios de una minería de economía de escala<sup>4</sup>, lo que genera una brecha insalvable para los operadores de pequeña minería y minería artesanal. Estos actores, por lo general, carecen de los recursos técnicos y financieros necesarios para cumplir con instrumentos ambientales como la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) o los instrumentos de gestión ambiental para formalización (IGAC e IGAFOM), así como con diversas autorizaciones y obligaciones administrativas de alta complejidad. Esta disonancia normativa desalienta la transición hacia la formalidad y perpetúa la permanencia en la informalidad. Basta solo mencionar, como resultado, de un total de 31 513 inscripciones en el REINFO, solo 860 operadores han presentado el expediente técnico, lo que representa apenas el 2.73 % del universo inscrito (MINEM, 2025).

#### 4.3. Factores económicos vinculados a la actividad minera

- a) Alta rentabilidad del oro y baja barrera de entrada: El precio internacional del oro a noviembre de 2025 supera los USD 4 100 por onza troy (Investing.com, 2025), mientras que hace una década —en 2015— su cotización no superaba los USD 1 200. Este incremento sostenido, que prácticamente cuadruplica el valor del metal en un periodo relativamente breve, constituye un incentivo económico de

---

<sup>4</sup> Las economías de escala representan los beneficios potenciales de tener una operación de mayor tamaño. En teoría, las operaciones más grandes pueden aumentar la producción, comprar mayores cantidades de productos al por mayor y aprovechar la eficiencia de los procesos.

enorme magnitud que impulsa el ingreso de nuevos actores a la actividad extractiva informal. La combinación de un precio excepcionalmente alto y costos de inversión relativamente bajos configura un entorno altamente propicio para la expansión de la informalidad, la cual se torna difícil de disuadir mediante los mecanismos regulatorios convencionales adoptados hasta la fecha.

- b) Limitaciones en la trazabilidad de la cadena de comercialización: Diversos estudios advierten que la cadena de comercialización del oro presenta fallas estructurales de trazabilidad, lo que impide verificar de manera eficaz el origen lícito del mineral. Los mecanismos de interoperabilidad implementados hasta la fecha no han logrado resultados satisfactorios, manteniendo brechas significativas en el control del flujo del oro desde su extracción hasta su venta. Esta permeabilidad del sistema facilita que el mineral de origen informal ingrese al circuito comercial formal, reforzando así los incentivos para operar al margen de la regulación y dificultando la efectividad de las políticas de fiscalización.

## B. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

### 5. **Uso de la denominación de microproductor minero ancestral (MMA):**

Hemos adoptado la denominación de microproductores mineros debido que el término micro se utiliza generalmente para referir algo pequeño, que se asemeja al trabajo que se realiza mediante el microscopio, que es un instrumento para observar lo pequeño. Pues entonces, el trabajo que realiza una sola persona en comparación con el sistema de explotación minera de gran escala tiene dimensiones diametralmente distintas y no hay forma de encontrar puntos medios para comparar. En ese sentido, la denominación de micro-productor minero surge como una forma de dimensionar la capacidad del trabajo de estas personas frente al sistema de trabajo convencional que realiza la mediana y la gran empresa.

Conforme a la ley vigente (TUO de la Ley General de Minería), al productor minero artesanal (PMA) se ha habilitado instalar una capacidad de producción de hasta 25 toneladas métricas por día y obtener una producción mínima anual de 5% de una UIT (Unidad Impositiva Tributaria) por hectárea, que para el presente año (2025) es el equivalente a S/ 267.50. Por otro lado, la ley le permite poseer hasta un área máxima de 1,000 hectáreas entre denuncios, petitorios y

concesiones. Dicho esto, la producción mínima del PMA, no podría ser en ningún caso menos de S/ 26,750.00 por año, tomando en cuenta que el área mínima que se puede peticionar es de 100 hectáreas<sup>5</sup>, con ello este parámetro técnico que se utiliza para estratificar el trabajo de una sola persona resulta sobredimensionado e imposible de cumplir. A este respecto, Wilson, Quiñón & Sánchez-Ancochea (2024), ya habían advertido, por ejemplo, en los registros de la GREM de Arequipa, aproximadamente el 69% de los PPA tenían una producción menor de una tonelada métrica al día (pág. 36)<sup>6</sup>. Igualmente, el exministro de Energía y Minas, Jorge Luis Montero, durante su presentación en la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República<sup>7</sup>, mencionó que aproximadamente 13,000 mineros inscritos en el REINFO, que cuentan con el RUC, se encuentran realizando actividad minera en solo 197 concesiones mineras.

En ese orden de ideas, podemos afirmar que la ley vigente (Artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería) que estratifica la actividad de MAPE, no se encuentra en correlación con las características y condiciones reales del trabajo que realizan estas personas, lo cual evidentemente ha conllevado al fracaso de su formalización, debido a que los parámetros y las condiciones que se les exige no se condicen con la realidad, dado que el diseño de la ley se encuentra divorciado de la realidad.

## **6. Estratificación de la minería como práctica ancestral**

Con la finalidad de establecer una delimitación precisa que permita estratificar el trabajo de los Microproductores Mineros Ancestrales (MMA) y de las Personas dedicadas a la Pequeña Minería (PePM), se han considerado los elementos que caracterizan la actividad de este sector, los cuales posibilitan diseñar una regulación coherente y evitar interpretaciones erróneas en la aplicación de la norma:

### **6.1. Trabajo individual, grupal o asociado**

---

<sup>5</sup> Conforme al TUO de la Ley General de Minería, el área mínima a concesionar es de 100 hectáreas (una cuadrícula).

<sup>6</sup> Wilson, A., Quiñón, A., & Sánchez-Ancochea, D. (2024). Hacia una mejor formalización de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) en el Perú: explorando cuellos de botella y opciones de política pública. Documento de Trabajo. Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico y Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford.

<sup>7</sup> Exposición del ministro de Energía y Minas, Jorge Luis Montero, en la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República en la fecha de 16 de setiembre de 2025.

Los MMA desarrollan su actividad minera de forma individual, grupal o asociada, pudiendo organizarse por afinidad territorial o por vínculos familiares. Este elemento de estratificación reconoce a la persona humana como el eje fundamental en la generación directa de riqueza, dado que su esfuerzo y destreza productiva no solo repercuten en su bienestar personal y familiar, sino también en el desarrollo económico y social del país.

Las formas de organización basadas en la procedencia común o en los lazos de parentesco constituyen un rasgo distintivo de esta minería ancestral, pues integran principios de reciprocidad y solidaridad que fortalecen la cooperación en el trabajo. Esta dinámica comunitaria promueve relaciones más humanas e inclusivas, donde se valora la participación de todos sus integrantes — incluidas mujeres y personas con discapacidad— asignándoles labores según sus capacidades. Así, el trabajo minero ancestral se diferencia del modelo laboral convencional por su carácter colaborativo, equitativo y no discriminatorio, que convierte al esfuerzo colectivo en una expresión viva de cohesión social y justicia productiva.

## **6.2. Desarrollan actividad minera de manera directa y personal con su propio esfuerzo**

Este elemento no responde estrictamente a factores tradicionales, sino que representa una condición esencial para reconocer el valor del esfuerzo humano en la producción minera. El artículo 1 de la Constitución Política del Perú consagra a la persona humana como el fin supremo de la sociedad y del Estado, estableciendo que toda organización política debe orientarse al bienestar y desarrollo integral del individuo, sin que exista otro interés nacional superior.

En consecuencia, la participación directa y personal del individuo en una actividad productiva constituye, en sí misma, una forma de contribución al bienestar individual y colectivo, en armonía con el artículo 23 de la Constitución, que reconoce al trabajo como base del bienestar social y medio de realización de la persona. Asimismo, refuerza el rol promotor del Estado en la generación de empleo digno, conforme al artículo 24 de la misma norma fundamental, garantizando la protección del trabajador y la promoción de su desarrollo integral.

### **6.3. Preservan sus usos, costumbres y saberes heredados desde tiempos ancestrales, empleando técnicas tradicionales basadas en la organización colectiva, la reciprocidad y la solidaridad**

Las personas dedicadas a la minería ancestral practican una forma de trabajo transmitida de generación en generación, que constituye parte esencial de su identidad cultural y de su vínculo con el territorio. Su participación en la actividad minera no surge de la casualidad ni de la mera necesidad económica, sino de la continuidad de una tradición familiar y comunitaria que se mantiene viva a través de los siglos.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la tradición equivale a costumbre, y en este contexto, las comunidades mineras reproducen formas de organización que se basan en la colaboración entre “paisanos”, lugareños o miembros de una misma familia. Este sistema se estructura en principios de reciprocidad y solidaridad, en los cuales el apoyo mutuo garantiza la eficiencia del trabajo y la equidad en la distribución de los resultados. Al culminar las jornadas o etapas de extracción, los frutos del esfuerzo colectivo se reparten proporcionalmente según la participación de cada integrante o, en algunos casos, después de la venta conjunta del mineral procesado.

Bajo este modelo, no existe subordinación laboral ni estructura salarial, ya que el vínculo entre los trabajadores se sustenta en la cooperación y no en la dependencia. Las condiciones de campo, los costos de gestión y la naturaleza del trabajo hacen inviable replicar el sistema convencional de empleo. Imponer planillas, jerarquías y controles administrativos, no solo elevaría los costos operativos, sino que desnaturalizaría el carácter autónomo y comunitario de esta forma de producción.

En ese orden de ideas, el trabajo colectivo ancestral promueve la inclusión social y la equidad, permitiendo la participación de mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad en labores acordes con sus capacidades, tendiendo a la consolidación de un sistema más humano, sostenible y solidario, que preserva la cohesión comunitaria y garantiza una distribución justa del trabajo y sus beneficios.

#### **6.4. Se dedican a la minería de forma habitual, ya sea de manera permanente, temporal o intermitente**

Las personas que integran este sector desarrollan la actividad minera de manera continua o estacional, según sus condiciones y ciclos de vida productiva. Algunos se dedican a la minería durante todo el año como su principal fuente de sustento, mientras que otros lo hacen de forma temporal, alternando esta labor con la agricultura u otras actividades económicas. Así, en épocas de siembra y cosecha se concentran en el trabajo agrícola, retomando la minería en los períodos de menor carga agrícola.

Existen también quienes practican la minería de forma intermitente, dedicando a ella algunos meses al año para generar ingresos complementarios destinados al sostenimiento familiar. En todos los casos, su vínculo con la minería se mantiene como una práctica habitual y recurrente, desarrollada generalmente en los lugares de su origen. Este elemento territorial constituye un rasgo esencial que reafirma el carácter tradicional y arraigado de su trabajo, basado en la continuidad cultural y en la relación histórica entre el minero y su entorno.

#### **6.5. Trabajan por cuenta propia o bajo el sistema de autoempleo, sin relación de subordinación laboral**

El trabajo por cuenta propia, también denominado autoempleo, constituye una modalidad en la que el individuo genera su propio puesto de trabajo, sin dependencia jerárquica ni control externo sobre su desempeño. A diferencia del modelo laboral convencional, en el cual se establecen horarios, remuneraciones y estructuras organizativas definidas, el minero ancestral ejerce su labor con autonomía, organizando su tiempo y esfuerzo según sus propias capacidades y necesidades. Esta forma de trabajo se enraíza en una larga tradición de organización colectiva basada en la reciprocidad y la cooperación comunitaria, manifestadas históricamente en prácticas como el *ayni* y la *minka*, que aún perviven como expresiones de trabajo solidario.

De acuerdo con los datos del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN (2025), la tasa de trabajo independiente a nivel nacional alcanza el 37,7 %, con una clara concentración en el ámbito rural, donde se incrementó del 39,7 % en 2004 al 49,1 % en 2024. En contraste, en las zonas urbanas el incremento fue marginal, pasando de 32,5 % a 34,8 % en el mismo periodo. Estas cifras evidencian que el autoempleo rural constituye una forma

predominante de inserción económica, estrechamente vinculada a actividades como la minería y la agricultura familiar.

Si bien los trabajadores mineros ancestrales suelen organizarse en grupos o asociaciones, ello no implica la existencia de subordinación ni de propiedad colectiva sobre los resultados. Cada integrante conoce su grado de participación en la producción, distribuyéndose los beneficios en proporción a su esfuerzo y aporte, ya sea en especie o en valor monetario. Este modelo reafirma la autonomía individual dentro de un marco comunitario, característica esencial del trabajo minero ancestral y fundamento de su reconocimiento jurídico diferenciado.

#### **6.6. Desarrollan la actividad minera en sus zonas de origen, vinculándose con personas coterráneas**

Uno de los elementos esenciales para definir la minería tradicional con prácticas ancestrales es el vínculo territorial de las personas que la ejercen. La tradición se sustenta en la continuidad cultural y en la permanencia de los modos de vida de una comunidad dentro de su propio entorno geográfico. Por ello, la actividad minera adquiere carácter ancestral únicamente cuando se desarrolla en las zonas de procedencia u origen de quienes la practican, donde las costumbres, los saberes y las formas de organización social se transmiten de generación en generación.

La convivencia y cooperación entre paisanos o coterráneos permite mantener la identidad cultural y preservar las relaciones comunitarias que dan sustento al trabajo colectivo. En cambio, la fusión de costumbres y formas de vida ajenas al territorio diluye las expresiones tradicionales que caracterizan a una comunidad. En consecuencia, la minería tradicional solo conserva su autenticidad cuando se ejerce dentro del espacio social y cultural donde se originó, asegurando así la continuidad de los valores, prácticas y estructuras solidarias que la definen.

#### **6.7. Emplean herramientas manuales básicas para la extracción del mineral**

A fin de preservar el carácter tradicional de la minería ancestral, se debe restringir el uso de equipos o herramientas mecanizadas de alta complejidad que excedan las capacidades de trabajo individual o grupal propias de esta actividad. La incorporación de maquinaria sofisticada alteraría la naturaleza

artesanal del proceso productivo y distorsionaría los parámetros que definen su estratificación normativa.

En consecuencia, la actividad debe desarrollarse mediante el uso de herramientas manuales básicas, tales como palas, barretas, picos, lampas, combos, carretillas y otros instrumentos de operación directa, que permitan realizar la extracción, acarreo o selección del mineral conforme a la fuerza y habilidad humana. El mantenimiento de este criterio técnico asegura la autenticidad del trabajo tradicional y la proporcionalidad entre el esfuerzo físico y el volumen de producción, elementos esenciales para diferenciar esta práctica de la minería mecanizada o industrial.

## 7. Presunciones a favor de los microproductores mineros

Las presunciones que se desarrollan a continuación buscan establecer un marco de protección jurídica mínimo para los Microproductores Mineros Ancestrales (MMA) y las Personas en Proceso de Formalización Minera (PePM). Estas reglas responden a la naturaleza de subsistencia, baja escala y trabajo directo que caracteriza a ambos actores. Asimismo, garantizan que el Estado asuma plenamente sus deberes de fiscalización sin trasladar cargas desproporcionadas al administrado. Las presunciones son de carácter relativo y se sustentan en los principios de buena fe, razonabilidad y presunción de veracidad del administrado.

### 7.1. Presunción respecto de los agentes de procesamiento y comercialización:

Se establece que los Microproductores Mineros Ancestrales (MMA) y las Personas en Proceso de Formalización Minera (PePM) actúan bajo la presunción de licitud respecto de los agentes que realizan el procesamiento del mineral y de los comercializadores a quienes entregan o venden su producción.

Esta presunción se fundamenta en la naturaleza misma de la microproducción minera, caracterizada por trabajo personal, directo y de subsistencia, lo que impide que los MMA y las PePM desarrollen de manera paralela actividades de procesamiento o verificación de cadenas de suministro. En tal sentido, la responsabilidad sobre la formalización, supervisión y control de los operadores de procesamiento y comercialización recae en el Estado, conforme a los artículos 66, 67 y 68



de la Constitución, que obligan a garantizar la gestión sostenible y la fiscalización de los recursos naturales.

En consecuencia, no resulta jurídicamente razonable atribuir responsabilidad administrativa, policial o penal a los MMA o a las PePM por la eventual informalidad del agente que procesa o adquiere el mineral. La verificación de la regularidad de dichos operadores constituye una competencia estatal indelegable, por lo que el administrado, actuando de buena fe, confía legítimamente en que interactúa con un operador que desarrolla su actividad dentro de la formalidad o en proceso de alcanzarla, sin estar obligado a efectuar indagaciones adicionales, siendo suficiente la exigencia del comprobante de pago correspondiente por el servicio recibido o por la transferencia del mineral.

#### 7.2. Presunción respecto del origen de desechos mineros:

Se reconoce que las PePM que recuperan minerales a partir de desechos, desmontes o botaderos, operan bajo la presunción de licitud del origen de dichos materiales, suponiendo que provienen de actividades mineras formales o de operadores que se encuentran en proceso de formalización.

Debido al carácter manual y de subsistencia de esta actividad, no es razonable exigir a las PePM que realicen verificaciones técnicas o documentales sobre la titularidad del desecho minero ni sobre su procedencia. Tales funciones corresponden exclusivamente al Estado, responsable de supervisar y ordenar los pasivos y residuos mineros, así como de garantizar la trazabilidad y fiscalización del sector.

En ambos supuestos, y en coherencia con el principio de presunción de veracidad del administrado (Ley 27444, art. 32), los MMA y las PePM no pueden ser objeto de interdicción, persecución, detención, requisa o incautación de minerales por el solo hecho de no acreditar la formalidad del procesador, comercializador o del origen del desecho. Cualquier actuación de control debe ser motivada, proporcional y basada en indicios razonables, conforme al artículo 139.3 de la Constitución, sin trasladar al microproductor cargas de verificación que no le corresponden.

## 8. Contratos de explotación

Es más evidente que el principal obstáculo para la formalización de este sector es la ausencia de contratos de explotación entre los operadores mineros y los titulares del derecho minero. Esta figura fue introducida por primera vez en 2002, cuando se promulgó la Ley N.º 27651, con el propósito de ofrecer una solución a la superposición de derechos existente: por un lado, el derecho al trabajo de una significativa población dedicada a la extracción de minerales sin contar con título de concesión; y, por otro, el derecho de explotación otorgado por la autoridad competente a los titulares de concesiones cuyas áreas se encontraban ocupadas por mineros informales, incluso desde antes de la presentación de las solicitudes de concesión.

El problema deriva de la propia naturaleza de los contratos que, en cuanto a actos jurídicos, se requiere para su celebración la voluntad concurrente de ambas partes. En consecuencia, nadie puede ser obligado a contratar si no manifiesta su conformidad de manera libre, menos aún los titulares de derechos mineros cuando no desean hacerlo. Esta situación se ha convertido en un verdadero ‘cuello de botella’ para el avance del proceso de formalización (Wiener, 2019)<sup>8</sup>.

Conforme se puede advertir, pese a que los contratos de explotación fueron introducidos en 2002 mediante la Ley N.º 27651, en los veintitrés años de su vigencia su implementación no ha mostrados buenos resultados. A setiembre del presente año, de los 27,709 operadores con REINFO vigentes, solo 2,019 desarrollan actividades en sus propias concesiones y 1,708 cuentan con contratos de explotación; en cambio, 23,982 —equivalentes al 87 %— operan en concesiones de terceros sin contar con dichos contratos. Esta situación continúa constituyendo un obstáculo administrativo que impide el avance del proceso de formalización de la minería a pequeña escala.

<i>Detalle</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>REINFO titular de concesión</i>	2,019	7%
<i>REINFO con contrato de explotación</i>	1,708	6%
<i>REINFO sin contrato de explotación</i>	23,982	87%
<i>Total</i>	27,709	100%

<sup>8</sup> Wiener Ramos, L. (2019). La gobernanza de la minería en pequeña escala en el Perú. CooperAcción. Lima, Perú 2019.

## 9. Sobre la adopción de contratos de asociación (joint venture)

La figura del *joint venture* tiene su origen en la jurisprudencia norteamericana, de una relación entre dos o más personas para realizar un negocio en común y así como la relación entre aquellas y terceros, al que se denominó como las *partnership* (Le Pera, 1989, p. 29). La *partnership* estaba estrechamente vinculada a la representación: cuando sus integrantes celebraban contratos, todos respondían solidariamente ante el tercero contratante. Lo cual generó serios problemas prácticos, pues por más que algunos de sus integrantes de las *partners* negociaba distinto siempre era responsable solidario a cualquier actuación de algunos de ellos.

Este hecho motivo que las corporaciones (*corporations*) se unieran para realizar un negocio sin afectar los criterios de la jurisprudencia vigente en esos momentos, encontraron ya no para hacer un negocio no determinado (amplio y genérico) sino para hacer un negocio concreto y definido que estaría definido dentro de su objeto social, es así para diferenciarse de las *partnerships* lo llamaron *joint adventures* (Hermández, 1995)<sup>9</sup>, que proviene del derecho anglosajón o *common law*, cuya traducción en español significa “aventura conjunta” (Ferrero Diez Canseco, pág., 61)<sup>10</sup>.

Tanto en la doctrina como la jurisprudencia nacional no existe una uniformidad en cuanto a la definición de los contratos *joint venture*, lo cual conlleva a que existan distintas y variadas caracterizaciones incluso contradictorias, en algunas definiciones podemos citar:

El profesor argentino Farina (1994)<sup>11</sup>, define al contrato *joint venture*, como “*un acuerdo que se celebra entre dos o más empresas que mantienen sus respectivas autonomías jurídicas con el fin de realizar un objetivo común mediante la aportación de recursos y la administración compartida de ellos*” (pág., 750).

---

<sup>9</sup> Hemández Gazzo, J. L. (1995). Sobre el *joint venture* y la necesidad de su regulación legal. IUS ET VERITAS, 5(10), 257–271. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15495>

<sup>10</sup> Ferrero Diez Canseco, A. (1999). Algunos apuntes sobre los contratos asociativos y su tratamiento en la Ley General de Sociedades peruana. IUS ET VERITAS, 9(18), 56–66. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15821>

<sup>11</sup> Farina, Juan M. (1994). Contratos comerciales modernos. Buenos Aires: Astrea, 1994. Pág., 750.

Por su parte, Talledo y Calle (1992)<sup>12</sup>, sostienen que el *“joint venture es el contrato por el cual dos o más partes, (personas naturales o jurídicas), acuerdan participar conjuntamente en un negocio, obra o explotación específicos, complementando su capacidad e infraestructura empresariales, a efectos de lograr beneficios económicos”*.

Por su parte, Svarcic<sup>13</sup> señala que el *“joint venture es un contrato de carácter asociativo mediante el cual dos o más personas convienen en realizar un negocio común por un tiempo determinado, acordando obtener un beneficio económico, sin que ello implique renunciar a la personalidad jurídica adquirida”*.

### **Contratos de asociación en la Ley 26887, Ley General de Sociedades**

Nuestra legislación reconoce dos figuras del consorcio y la asociación en participación como contratos asociativos. Si bien es cierto no adopta la denominación de contrato *joint venture*, sin embargo la definición de contrato de consorcio y sus características que se esbozan entre los artículos 445 al 448 de la Ley General de Sociedades (Ley 26887), comparten elementos compatibles con los objetivos que se buscan en la presente iniciativa, que es sofisticar una regulación acorde a la realidad de la minería que se practica en el segmento de minería ancestral, con la finalidad de acercar a los titulares de las concesiones con los MMA, adoptando las condiciones y las características que hemos formulado en la presente propuesta legislativa, conforme se puede apreciar en los siguientes dispositivos de la Ley General de Sociedades:

#### **Artículo 445.- Contrato de Consorcio**

*Es el contrato por el cual dos o más personas se asocian para participar en forma activa y directa en un determinado negocio o empresa con el propósito de obtener un beneficio económico, manteniendo cada una su propia autonomía.*

*Corresponde a cada miembro del consorcio realizar las actividades propias del consorcio que se le encargan y aquéllas a que se ha comprometido. Al hacerlo, debe coordinar con los otros miembros del consorcio conforme a los procedimientos y mecanismos previstos en el contrato.*

#### **Artículo 446.- Afectación de bienes**

<sup>12</sup> TALLEDO, César y CALLE, José Manuel (1992). Manual Societario. Torno 11, Editorial Economía y Finanzas, Lima, 1992, pág. 401.

<sup>13</sup> SVAROC DE KOCH, Katica. Régimen tributario aplicable a Jos joint ventures. Trabajo para jornadas de Asociación Fiscal Internacional (IFA), Grupo Peruano, pág. 1.



*Los bienes que los miembros del consorcio afecten al cumplimiento de la actividad a que se han comprometido, continúan siendo de propiedad exclusiva de éstos. La adquisición conjunta de determinados bienes se regula por las reglas de la copropiedad.*

**Artículo 447.- Relación con terceros y responsabilidades**

*Cada miembro del consorcio se vincula individualmente con terceros en el desempeño de la actividad que le corresponde en el consorcio, adquiriendo derechos y asumiendo obligaciones y responsabilidades a título particular.*

*Cuando el consorcio contrate con terceros, la responsabilidad será solidaria entre los miembros del consorcio sólo si así se pacta en el contrato o lo dispone la ley.*

**Artículo 448.- Sistemas de participación**

*El contrato deberá establecer el régimen y los sistemas de participación en los resultados del consorcio; de no hacerlo, se entenderá que es en partes iguales.*

La presente propuesta legislativa incorpora el contrato de asociación como un mecanismo jurídico idóneo para articular la relación entre los microproductores mineros ancestrales (MMA) y los titulares de concesiones, superando las limitaciones históricas de los contratos de explotación y cesión de uso, los cuales no lograron generar seguridad jurídica ni incentivar la formalización ni la corresponsabilidad ambiental. A diferencia de dichas modalidades, el contrato de asociación —derivado de la tradición del joint venture y alineado con la regulación nacional del consorcio— permite la participación conjunta en una actividad económica definida, con aportes complementarios y autonomía jurídica preservada, garantizando una estructura flexible pero ordenada para la operación minera en zonas de presencia ancestral.

El modelo asociativo propuesto reconoce el aporte del titular de concesión mediante su derecho minero y, de manera inédita, integra el aporte del MMA en forma de trabajo, experiencia y conocimiento técnico ancestral, elementos que históricamente han sostenido la actividad extractiva en determinadas regiones sin ser formalmente valorados. Este enfoque corrige una brecha normativa, evita relaciones contractuales asimétricas y dota de un marco claro para la distribución de beneficios, responsabilidades y riesgos, asegurando trazabilidad productiva y una interacción equitativa entre las partes.

En ese sentido, se propone el contrato de asociación como uno de los mecanismos idóneos para que los MMA y los titulares de concesiones puedan

operar en sus concesiones de manera consorciada, asumiendo conjuntamente los riesgos inherentes a la actividad minera y los beneficios derivados de la renta extractiva. Esta figura contribuye a consolidar un entorno regulatorio coherente, promueve la formalización efectiva y fortalece la gestión ambiental y económica en el ámbito de la pequeña minería ancestral.

## **10. Sobre el régimen tributario**

### **10.1. Exoneración de impuestos a los MMA y PePM**

Se propone un régimen de beneficios y exoneraciones tributarias dirigido a los microproductores mineros ancestrales (MMA) y a las personas pallaqueras mineras (PePM), reconociendo la naturaleza tradicional, de subsistencia y de mínima escala económica con la que desarrollan su actividad. En este marco, ambos grupos quedan exonerados del Impuesto a la Renta y del Impuesto General a las Ventas (IGV); cuando el mineral se comercializa en el mercado nacional para actividades que generan valor agregado. Para estos efectos, bastará acreditar la actividad del comprador mediante su RUC o demostrar su ubicación en una zona económica especial que utilice la sustancia mineral como insumo productivo. Asimismo, el Ministerio de la Producción implementa el Registro Nacional de Productores que utilizan Minerales como Insumo, con la finalidad de identificar a las empresas que participan en procesos industriales o artesanales con valor agregado.

La presente propuesta se fundamenta en la naturaleza misma del trabajo minero realizado por los MMA y las PePM. Conforme hemos advertido, su actividad se ejerce a partir de la fuerza motriz de las propias personas, sin mecanización intensiva y con predominio del esfuerzo directo. En ese sentido, constituye un mecanismo eficaz de distribución inmediata de la riqueza hacia quienes la generan, permitiendo que los beneficios económicos recaigan directamente en los individuos y sus familias, sobre los cuales el Estado asigna un rol social prioritario.

En buen romance, conforme al artículo 1 de la Constitución Política del Perú se establece que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Pues entonces, no existe bien jurídico de mayor jerarquía que este mandato fundamental. Por tanto, todos los instrumentos de desarrollo, así como las políticas públicas orientadas a la promoción del crecimiento nacional, deben encaminarse a garantizar la dignidad, bienestar y protección

económica de las personas que integran la comunidad. Bajo este principio, el reconocimiento de los MMA y las PePM y la adopción de un régimen que les otorgue beneficios directos responden a la obligación constitucional de situar a la persona humana en el centro de la acción estatal.

## **10.2. Beneficios tributarios a los titulares mineros que suscriban contrato de asociación con los MMA**

De otro lado, los titulares de concesión minera que suscriben contratos de asociación bajo la modalidad de consorcio (joint venture), conforme al artículo 204 del TUO de la Ley General de Minería, acceden a beneficios tributarios diferenciados. En el régimen general, los titulares domiciliados en el país que celebran dichos contratos con los MMA están afectos al Impuesto a la Renta de Tercera Categoría con una tasa preferencial del 15% sobre la renta neta. En el régimen MYPE, se establecen tasas reducidas del 5% y 10% sobre la renta neta anual, así como pagos a cuenta del 0.5% sobre los ingresos netos anuales hasta el límite de ciento cincuenta UIT. Los titulares cuyos ingresos superan dicho umbral permanecen sujetos al régimen tributario vigente a la entrada en vigor de la ley. Estos beneficios se aplican exclusivamente a las concesiones cuyos titulares celebren contratos asociativos con los MMA.

Esta propuesta se justifica en que, al celebrar contratos de asociación bajo la modalidad de consorcio con los microproductores mineros ancestrales (MMA), los titulares de concesión se adscriben a un régimen de minería de carácter ancestral y de baja escala productiva. En este contexto, las expectativas de rendimiento típicas de la minería convencional —basadas en estructuras empresariales, operaciones mecanizadas y economías de escala— se reducen de manera sustantiva, pues la producción deja de responder a un esquema industrial y pasa a depender del esfuerzo directo, manual y tradicional de los MMA.

Al incorporarse a este régimen, los titulares de concesión ya no están obligados a reportar la producción mínima establecida en la normativa minera ni a asumir las penalidades derivadas de su incumplimiento. Sin embargo, esta flexibilización regulatoria trae consigo un escenario económico distinto: sus ingresos y utilidades dejan de depender de su capacidad instalada o de sus propias decisiones operativas, y se subordinan a la productividad efectiva de los microproductores con quienes mantienen la asociación.

En ese sentido, el riesgo económico que asumen los titulares de concesión se redistribuye, ya que la estabilidad de su retorno financiero se vincula al rendimiento de una actividad esencialmente manual, no mecanizada y sujeta a variabilidad geológica, técnica y humana. Esta circunstancia justifica la adopción de un régimen tributario preferencial que compense la reducción de previsibilidad económica y el traslado parcial del riesgo operativo hacia los titulares.

Asimismo, la naturaleza asociativa del vínculo —fundada en la cooperación y en el reconocimiento del carácter ancestral de la actividad minera ejercida por los MMA— refuerza la necesidad de establecer incentivos adecuados para garantizar la sostenibilidad del modelo. Dichos incentivos buscan promover que los titulares de concesión formalicen asociaciones legítimas y estables con los MMA, alineando sus intereses con el desarrollo local y con la distribución directa de los beneficios de la riqueza minera hacia quienes ejecutan el trabajo extractivo.

En suma, la implementación de beneficios tributarios diferenciados responde a criterios de razonabilidad y proporcionalidad económica, así como al mandato constitucional de promover condiciones que permitan el desarrollo equitativo de las actividades productivas. El diseño de este régimen reconoce que la rentabilidad de los titulares asociantes depende íntegramente del desempeño de los microproductores y, por tanto, exige un tratamiento tributario coherente con la naturaleza de esta actividad conjunta.

## **11. Marco constitucional y normativa de responsabilidad ambiental**

El artículo 2 inciso 22 de la Constitución Política del Perú, imprime el derecho fundamental de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, bajo dicha directriz el Estado tiene el deber de regular, fiscalizar y sancionar a quienes afecten el medio ambiente, asegurando el uso sostenible de los recursos naturales conforme a los artículos 66 al 69 de la propia Carta Magna, que condicionan su aprovechamiento a criterios de sostenibilidad, equidad intergeneracional y conservación de la biodiversidad.

En el marco del mandato señalado, la Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, establece que toda actividad extractiva debe ejecutarse de manera racional, eficiente y sostenible, siendo obligación de los titulares preservar los ecosistemas, prevenir los

impactos negativos y cumplir las disposiciones técnicas y ambientales emitidas por la autoridad competente.

Del mismo modo, la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, incorpora los principios de prevención, precaución y responsabilidad ambiental, los cuales imponen al titular minero la obligación de evitar, mitigar y reparar los daños ambientales generados por su actividad. Asimismo, exige la gestión adecuada de residuos y sustancias peligrosas, la restauración de áreas degradadas, el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental (ECA) y la asunción de los costos de remediación bajo el principio de que quien contamina paga.

Finalmente, la Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, dispone que toda actividad minera debe ajustarse a las políticas, normas y estándares ambientales nacionales, proporcionando información veraz y oportuna sobre su desempeño ambiental, y sometiéndose a la supervisión y fiscalización de la autoridad competente. En tal sentido, los microproductores mineros asumen una responsabilidad indelegable frente al ambiente, en concordancia con los principios de legalidad, sostenibilidad y corresponsabilidad ambiental establecidos en el ordenamiento jurídico peruano.

### **11.1. Responsabilidad ambiental de la pequeña minería y minería artesanal**

La responsabilidad ambiental aplicable a la pequeña minería y la minería artesanal se estructura progresivamente a partir de la Ley N.º 27651, que establece la obligación de contar con Certificación Ambiental conforme a la Ley N.º 27446. Para iniciar o reiniciar actividades, los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales deben obtener la aprobación de un instrumento de gestión ambiental, ya sea una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd), según el nivel de impacto y complejidad de la operación. Estos instrumentos fijan obligaciones de prevención, control y mitigación de impactos, manejo adecuado de residuos y rehabilitación progresiva de las áreas intervenidas.

En complemento, el Decreto Supremo N.º 013-2002-EM, Reglamento de la Ley 27651, establece que quienes desarrollaron actividades sin contar con certificación ambiental previa o sin un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) deben presentar dicho PAMA como mecanismo obligatorio de regularización. Este instrumento permite corregir impactos preexistentes

y define metas, cronogramas y medidas de adecuación ambiental que el titular debe ejecutar bajo supervisión de la autoridad competente.

Con el Decreto Legislativo N.º 1105 se incorpora un nuevo instrumento específico para el proceso de formalización minera: el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC), concebido como un mecanismo excepcional y por única vez destinado a regularizar los impactos generados por actividades en curso. Su reglamentación fue aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 004-2012-MINAM, que establece criterios para la identificación de impactos, la evaluación de riesgos y la implementación obligatoria de medidas de corrección, mitigación y remediación ambiental.

No obstante, debido a que el IGAC representaba para los sujetos de formalización representaba una gran dificultad en su elaboración por ser excesivamente complicado y oneroso, dado que su finalidad fue especificar los procesos de la actividad y la manera de implementar el Plan de manejo Ambiental en el marco de la responsabilidad ambiental. En ese sentido, con la finalidad de hacer más sencillo y simplificada mediante el Decreto Legislativo N.º 1336 se crea el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM), regulado por el Decreto Supremo N.º 038-2017-EM. Este instrumento constituye el estándar ambiental vigente para el proceso de formalización minera integral y se estructura en dos componentes:

- a) Correctivo, orientado a atender impactos ya generados; y
- b) Preventivo, que establece obligaciones mínimas para el desarrollo de la actividad, tales como manejo de efluentes, residuos, sustancias químicas, relaves y suelos, así como medidas de seguridad y protección del entorno.

En líneas generales, el IGAFOM reemplaza funcionalmente al IGAC en el nuevo esquema de formalización, aunque el Decreto Legislativo N.º 1336 reconoce que un IGAC aprobado o una DIA vigente pueden sustituir la exigencia del IGAFOM en determinados supuestos. Este instrumento constituye, en la actualidad, la herramienta principal para asegurar que las actividades de pequeña minería y minería artesanal se desarrollen bajo criterios de sostenibilidad, prevención de impactos y compatibilidad ambiental.

## 11.2. Implementación del Fondo de Remediación Ambiental y de Asistencia Técnica (FORAT)

La creación del Fondo de Remediación Ambiental y de Asistencia Técnica (FORAT) constituye una respuesta normativa adecuada a la naturaleza microproductiva de los microproductores mineros ancestrales (MMA) y de las personas pallaqueras mineras (PePM), cuyas actividades se desarrollan mediante esfuerzo humano directo, herramientas manuales y en espacios reducidos, sin empleo de sustancias químicas peligrosas como mercurio o cianuro. Esta condición técnica limita sustancialmente la generación de impactos ambientales significativos, circunscribiendo los riesgos principalmente a la disposición de desechos mineros inertes.

En el marco constitucional, el derecho fundamental a un ambiente equilibrado (Constitución Política del Perú, art. 2.22) exige que toda actividad extractiva sea desarrollada bajo criterios de sostenibilidad. Este mandato se complementa con la Ley N.º 26821, que impone el uso racional y sostenible de los recursos naturales (MINAM, 1997), y con la Ley N.º 28611, que establece los principios de prevención, responsabilidad, y “quien contamina paga” (MINAM, 2005). No obstante, la experiencia normativa de los últimos veinte años ha demostrado que los instrumentos ambientales diseñados para operaciones de mayor escala —como la DIA, el EIA-sd, el PAMA, el IGAC (D.S. 004-2012-MINAM) y el IGAFOM (D.S. 038-2017-EM)— resultan técnicamente desproporcionados e inejecutables para los MMA y PePM, dada su limitada capacidad económica y organizativa (MINEM, 2012; MINEM, 2017).

Por ello, el FORAT se configura como un mecanismo ambiental alternativo y proporcional, que sustituye la obligación de contar con instrumentos de gestión ambiental complejos. Mediante aportes retenidos en cada transacción comercial, administrados por el Estado, el Fondo financia acciones de remediación ambiental ejecutadas por Activos Mineros S.A.C., asegurando intervenciones técnicas efectivas y territorialmente focalizadas. A su vez, permite implementar programas de asistencia técnica y capacitación orientados a fortalecer prácticas sostenibles compatibles con la minería ancestral.

Este modelo garantizará la responsabilidad ambiental diferenciada de los MMA y PePM, sin imponer cargas imposibles de cumplir, y restituye la capacidad del Estado para asegurar la remediación de pasivos ambientales

en zonas donde la actividad minera de pequeña escala ha operado históricamente sin soporte técnico. En suma, el FORAT permitirá conciliar protección ambiental, sostenibilidad productiva y continuidad de actividades ancestrales que forman parte de la identidad cultural y económica del país.

### **Cuadro 1: Fundamentación y justificación de la implementación del FORAT**

<i>Eje de fundamentación</i>	<i>Descripción actividades</i>	<i>Justificación normativa / técnica</i>	
1	Naturaleza microproductiva y mínima escala de operación	Actividades extractivas manuales, baja escala, sin grandes volúmenes ni maquinaria.	IGA tradicionales desproporcionados. Principio de proporcionalidad regulatoria.
2	Ausencia de uso de sustancias químicas peligrosas	No usan mercurio, cianuro ni procesos químicos; actividad manual.	Impactos mínimos y mayormente inertes; justifica instrumento simplificado.
3	Impactos localizados en microespacios	Operación en zonas pequeñas con impactos limitados a desmontes inertes.	Regulación debe centrarse en ubicación segura de residuos.
4	Limitada capacidad técnica y económica	Alta vulnerabilidad económica y baja escolaridad; imposibilidad de cumplir IGA complejos.	Ley 28611 permite regulación diferenciada basada en capacidad contributiva.
5	Necesidad de remediación efectiva	IGAC/IGAFOM no generaron remediación real; FORAT permite intervención especializada.	Activos Mineros garantiza mitigación, rehabilitación y cierre efectivos.
6	Mecanismo financiero transparente	Retención automática en cada venta de mineral; evita evasión y asegura liquidez.	SUNAT transfiere y MINEM administra; mecanismo simple y verificable.
7	Contribución a la sostenibilidad	Reduce pasivos, mejora calidad ambiental y evita expansión descontrolada.	Modelo sostenible y culturalmente pertinente para la minería ancestral.

Elaboración propia

### **11.3. Justificación del aporte del 5% al FORAT para los Microproductores Mineros Ancestrales (MMA)**

Si bien los microproductores mineros ancestrales (MMA) no emplean insumos químicos como mercurio o cianuro y su actividad genera impactos ambientales de baja intensidad, es un hecho técnico que el traslado de material mineral hacia las plantas de procesamiento implica inevitablemente la generación de relaves. Si bien estos relaves se producen en volúmenes significativamente menores a los generados por actividades de mayor escala,

siguen constituyendo residuos con potencial de afectación ambiental cuando no son adecuadamente manejados o dispuestos.

En tal sentido, y atendiendo a los principios de proporcionalidad y capacidad contributiva ambiental, se propone establecer un aporte equivalente al cinco por ciento (5%) del valor de la producción de los MMA. Este aporte permite cubrir los costos reales asociados a la mitigación, estabilización y disposición técnica de los relaves generados en la fase de procesamiento, asegurando que el financiamiento de la remediación ambiental se vincule directamente con la magnitud efectiva de los residuos producidos.

La imposición del 5% constituye así un mecanismo equilibrado que:

- Internaliza los costos ambientales derivados de la generación de relaves en proporción a la escala productiva;
- Evita trasladar cargas económicas desproporcionadas a los microproductores;
- Garantiza fondos suficientes para la intervención oportuna de Activos Mineros S.A.C.; y
- Asegura un modelo de responsabilidad ambiental efectiva, sin obstaculizar la sostenibilidad económica de los MMA.

#### **11.4. Justificación del aporte del 2% al FORAT para las Personas Pallaqueras Mineras (PePM)**

En el caso de las personas pallaqueras mineras (PePM), la determinación de un aporte equivalente al dos por ciento (2%) del valor de su producción responde a la naturaleza específica de su actividad. Las PePM no generan desechos mineros en el proceso de recolección, dado que su labor consiste en recuperar material mineralizado previamente descartado, sin desarrollar operaciones de extracción primaria ni remover suelo o roca *in situ*.

El único impacto ambiental atribuible a esta actividad se produce en una etapa posterior, cuando el material recuperado es trasladado a plantas de procesamiento, donde —de manera inevitable— se genera relavera minera. No obstante, la proporción de relaves derivados del procesamiento del material recuperado por las PePM es significativamente menor en comparación con cualquier otro estrato minero, debido al reducido volumen de roca mineralizada que manejan y a la naturaleza residual del recurso que aprovechan.

Por ello, el aporte del 2% constituye un mecanismo proporcional y técnicamente adecuado, que:

- Internaliza el costo ambiental exclusivamente asociado a la generación secundaria de relaves;
- Reconoce la mínima escala y reducido impacto operativo de la actividad pallaquera;
- Evita imponer cargas económicas que puedan afectar la subsistencia de este grupo altamente vulnerable; y
- Garantiza un flujo razonable de recursos al FORAT para la remediación ambiental correspondiente.

### C. FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL Y JURÍDICA DE LA PROPUESTA

La propuesta legislativa se sostiene en un conjunto de principios y mandatos de orden constitucional, que orienta la actuación del Estado hacia la protección de la persona, la promoción del trabajo digno y la gestión sostenible de los recursos naturales.

En primer término, el artículo 1 de la Constitución establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado. Este principio rector exige que toda política pública y normativa busque fortalecer las condiciones que permitan a cada ciudadano desarrollar su proyecto de vida en un entorno de libertad, seguridad y bienestar.

Por otro lado, el derecho al trabajo, reconocido en el artículo 2 inciso 15, se articula con los artículos 22 y 23 de la Carta Fundamental, los cuales consagran el trabajo como base del bienestar social y como medio esencial para la realización de la persona. A su vez, mandan al Estado promover condiciones que aseguren un empleo digno, así como adoptar medidas para el fomento del empleo en sectores que enfrentan dificultades estructurales para acceder al mercado laboral.

Por su parte, el artículo 58 reafirma el modelo de economía social de mercado, dentro del cual la iniciativa privada es libre, pero su ejercicio debe orientarse a cumplir una función social. En consonancia, el artículo 59 dispone que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de empresa, promoviendo

especialmente oportunidades para los sectores sociales más vulnerables, lo que habilita medidas diferenciadas destinadas a corregir desigualdades persistentes.

Finalmente, los artículos 66 y 67 regulan el régimen de los recursos naturales, declarando que estos son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Asimismo, establecen la obligación de asegurar su uso sostenible y su preservación para las generaciones futuras, lo cual habilita la emisión de normas que ordenen, fiscalicen o regulen las actividades vinculadas a la explotación de dichos recursos.

En conjunto, este marco constitucional legitima la intervención legislativa orientada a promover condiciones de trabajo digno, reducir desigualdades estructurales, fomentar oportunidades económicas inclusivas y asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales bajo una función social compatible con el interés general.

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

La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad proteger y promover la actividad minera desarrollada por la minería tradicional dentro del marco del Estado constitucional de derecho. Su contenido es plenamente compatible con la Constitución Política del Perú y con el ordenamiento jurídico vigente, sin generar contravenciones ni superposiciones normativas.

La propuesta resulta necesaria para garantizar la continuidad y protección del trabajo realizado por los mineros que ejercen actividad minera mediante técnicas ancestrales y conforme a sus usos y costumbres en sus zonas de origen, reconociendo su aporte histórico, cultural y económico, así como la necesidad de dotarles de un marco jurídico adecuado para el desarrollo sostenible de dicha actividad.

### IV. ANALISIS COSTO - BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no genera costos adicionales para el Erario Nacional, puesto que se implementa utilizando la infraestructura institucional existente y no requiere nuevas asignaciones presupuestales ni la creación de estructuras administrativas adicionales. Su objetivo es dotar a la minería tradicional a pequeña escala de un marco normativo específico que optimice su

ejercicio bajo criterios de formalidad, trazabilidad productiva y seguridad jurídica. Desde una perspectiva de eficiencia regulatoria, los beneficios previstos superan ampliamente cualquier adecuación operativa mínima, dado que la propuesta ordena una actividad históricamente desarrollada sin tratamiento diferenciado, reduce vacíos legales y mejora la predictibilidad tanto para los operadores como para el Estado.

## Cuadro 2: Comparativo de costos y beneficios

<b>Conceptos</b>	<b>Costos</b>	<b>beneficios</b>
<b>Impacto fiscal</b>	No genera costos adicionales; no implica nuevas partidas presupuestales.	Uso más eficiente de los recursos públicos mediante estructuras ya existentes y reducción de cargas estatales futuras.
<b>Administración pública</b>	Adecuaciones administrativas menores dentro de competencias vigentes.	Mayor capacidad de control y supervisión sin expansión institucional; mejora de la eficiencia regulatoria.
<b>Operadores de la minería tradicional</b>	Ajustes administrativos mínimos para adecuarse al nuevo marco.	Seguridad jurídica, formalización gradual, acceso ordenado a procedimientos y disminución de incertidumbre normativa.
<b>Informalidad en el sector</b>	Ninguno relevante.	Reducción progresiva de la informalidad mediante un régimen específico y accesible, lo que fortalece la gobernanza minera.
<b>Generación de empleo</b>	No genera costos.	Fomenta empleo formal, crea condiciones para cadenas productivas reguladas y mejora la protección laboral en territorios vulnerables.
<b>Reducción de pobreza</b>	Sin costos asociados.	Incremento de ingresos formales, acceso a servicios financieros y mejora de condiciones socioeconómicas en zonas donde la minería tradicional constituye la principal actividad económica.
<b>Impacto sobre el mercado negro del oro</b>	No genera costos.	Disminución del comercio ilegal mediante mayor trazabilidad, registros formales y control estatal, contribuyendo al cierre de canales ilícitos.
<b>Reducción de conflictos sociales</b>	Ninguno.	Reducción de tensiones comunitarias y conflictos por ausencia de reglas claras; fortalecimiento de la legitimidad estatal.
<b>Desarrollo humano en zonas alejadas</b>	No requiere inversión adicional.	Impacto positivo en dimensiones de salud, educación, ingresos y cohesión social al promover actividad productiva

<b>Sector productivo y cadena de valor</b>	Sin costos directos.	regulada en regiones históricamente excluidas. Mayor trazabilidad, articulación productiva, competitividad y clima de inversión en actividades conexas.
<b>Sistema regulatorio</b>	Ninguno relevante.	Ordenamiento normativo de una actividad no diferenciada, menor riesgo legal y mayor predictibilidad institucional.

## 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 con la agenda legislativa para el período anual de sesiones 2025-2026, siendo compatible con las políticas nacionales de Desarrollo Equidad y Justicia Social y Competitividad del País:

### II. Equidad y Justicia Social

- 10. Reducción de la pobreza
- 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
- 14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo

### III. Competitividad del País

- 17. Afirmación de la economía social de mercado
- 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica