



A : **EDGAR ANDDY SANCHEZ DE LA CRUZ**  
SECRETARIO GENERAL  
SECRETARIA GENERAL

De : **ENRIQUE MANUEL VILLA CABALLERO**  
JEFE DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA  
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13338/2025-CR, que propone la "Ley que modifica el numeral 3 del artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería y establece el incremento de los volúmenes de extracción y procesamiento de mineral para los pequeños productores mineros en la modalidad de tajo abierto"

Referencia : a) Oficio Múltiple N° D001301-2025-PCM-SC  
b) Oficio N° 516/2025-2026/CEM-CR  
c) Memorando N° D000106-2026-MINAM-VMDERN  
d) Memorando N° D000197-2026-MINAM/VMGA

Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, para informar a su Despacho lo siguiente:

## I. ANTECEDENTES

- 1.1 Con el Oficio Múltiple N° D001301-2025-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita la opinión del Ministerio del Ambiente sobre el Proyecto de Ley N° 13338/2025-CR, que propone la "Ley que modifica el numeral 3 del artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería y establece el incremento de los volúmenes de extracción y procesamiento de mineral para los pequeños productores mineros en la modalidad de tajo abierto" (en adelante, Proyecto de Ley) y que la misma sea remitida a la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República, con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros.
- 1.2 A través el Oficio N° 516/2025-2026/CEM-CR, la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República solicita al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.3 Por intermedio de la Hoja de Envío D000394-2026-MINAM-DM-GA, el Gabinete de Asesores remite a la Oficina General de Asesoría Jurídica el Memorando N° D000106-2026-MINAM-VMDERN, en el cual el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales remite el Informe N° D000015-2026-MINAM-VDMERN-DGOTGIRN, que consolida la opinión, entre otros, de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, contenida en el Informe N° D000009-2026-MINAM-



VMDERN-DGCCD-DMGEI<sup>1</sup> y del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), contenida en el Informe Técnico Legal N° 000001-2026-SERNANP/DUSRN.

- 1.4 Mediante la Hoja de Envío D000445-2026-MINAM-DM-GA, el Gabinete de Asesores remite a la Oficina General de Asesoría Jurídica el Memorando N° D000197-2026-MINAM/VMGA, a través del cual el Viceministerio de Gestión Ambiental remite el Informe N° 0008-2026-OEFA/DPEF, que contiene la opinión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

## II. ANÁLISIS

### Sobre la propuesta normativa

- 2.1 El artículo 107 de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo único de la Ley N° 28390, Ley de reforma de los artículos 74 y 107 de la Constitución Política del Perú, faculta a los congresistas a tener iniciativa en la formación de leyes.
- 2.2 Por su parte, el artículo 87 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República<sup>2</sup> faculta a los señores congresistas a pedir a los Ministros los informes que estimen necesarios para el ejercicio de su función, marco en el que se solicita la presente opinión.
- 2.3 El Proyecto de Ley contiene dos (2) artículos y una (1) disposición complementaria final, según el siguiente detalle:
- a) El artículo 1 establece que la ley tiene como objeto modificar el numeral 3 del artículo 91 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 014-92-EM con el fin de incrementar los volúmenes de extracción y procesamiento de mineral de los pequeños productores mineros en la modalidad de tajo abierto.
- b) El artículo 2 propone modificar el numeral 3 del artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería, conforme al texto siguiente:

***“Artículo 91.- Son pequeños productores mineros los que:***

*(...)*

***3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día para operaciones mineras subterráneas. Para operaciones mineras a cielo abierto la capacidad instalada de producción y/o beneficio es de hasta cinco mil (5000) toneladas métricas por día, sean estas de minerales metálicos o no metálicos.***

*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*

<sup>1</sup> Mediante el Memorando N° D000032-2026-MNAM-VMDERN-DGCCD, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación hace suyo el Informe N° D000009-2026-MINAM-VMDERN-DGCCD-DMGEI de la Dirección de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero.

<sup>2</sup> Resolución Legislativa del Congreso N° 001-2023-2024-CR



(...)"

- c) La única disposición complementaria final establece que la Ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

**Sobre la competencia del MINAM, SERNANP y OEFA**

- 2.4 El MINAM, según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, tiene como objeto la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía con su entorno.
- 2.5 Asimismo, conforme al artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1013, el MINAM es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. De igual manera, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. La actividad del MINAM comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos correspondientes.
- 2.6 De igual manera, de acuerdo con el numeral 1 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, el OEFA es el organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.
- 2.7 Del mismo modo, el numeral 2 de la de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, crea el SERNANP, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal adscrito al Ministerio del Ambiente; es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y se constituye en su autoridad técnico-normativa.

**Opinión sobre el Proyecto de Ley**

- 2.8 El Proyecto de Ley propone modificar el numeral 3 del artículo 91 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 014-92-EM, con el fin de incrementar los volúmenes de extracción y procesamiento de mineral de los pequeños productores mineros para operaciones mineras a cielo abierto, tal como se detalla en el cuadro siguiente:

TUO de la Ley General de Minería	Proyecto de Ley
<i>"Artículo 91.- Son pequeños productores mineros los que: (...)</i>	<i>"Artículo 91.- Son pequeños productores mineros los que: (...)</i>



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.  
(...)"

3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día. **Para operaciones mineras a cielo abierto la capacidad instalada de producción y/o beneficio es de hasta cinco mil (5000) toneladas métricas por día, sean estas de minerales metálicos o no metálicos.**  
(...)"

2.9 Sobre el particular, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, en su Informe N° D000009-2026-MINAM-VMDEEN-DGCCD-DMGEI, señala que el Proyecto de Ley, en la práctica, estaría igualando el estrato de la pequeña minería con el de mediana minería, tomando en cuenta la clasificación del Osinergmin (2017)<sup>3</sup>; y que, esto advierte los siguientes impactos:

- Impacto en emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI): El incremento de esta magnitud en la capacidad de extracción y beneficio conlleva un mayor desbroce de vegetación y un aumento en el uso de maquinaria pesada. Estas actividades tienen el potencial de generar mayores emisiones de GEI si no se cuentan con medidas de mitigación.
- Gestión ambiental y cambio climático: Brindar mayor capacidad de producción sin asegurar la implementación de medidas de mitigación de GEI en los respectivos Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) contribuye al incremento de emisiones nacionales y, por ende, al cambio climático.
- Incentivo perverso para la expansión territorial de la actividad minera: un incremento de producción puede constituirse en un incentivo de expansión de operaciones mineras hacia nuevas áreas, especialmente en zonas de la Amazonía donde la minería aurífera informal e ilegal ha generado pérdidas significativas de cobertura boscosa y contaminación de cuerpos de agua.
- Posible contradicción con las metas de reducción de deforestación y emisiones que tiene el Perú: un incremento de producción en pequeños productos sin mecanismos de control espacial y ambiental puede afectar el cumplimiento de los compromisos climáticos del país, en particular los objetivos del sector Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS), que buscan reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal.

2.10 Asimismo, la citada Dirección menciona que la pequeña minería y minería artesanal está reconocida como uno de los principales "drivers" o motores de deforestación en la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC), aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2016-MINAM. Este tipo de minería no solo implica la remoción de cobertura forestal, sino también la alteración de cuerpos de agua, la

<sup>3</sup><https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/informes-publicaciones/1286134-la-industria-de-la-mineria-en%20el-peru-20-anos-de-contribucion-al-crecimiento-y-desarrollo-economico-del-pais>



degradación de suelos, y la liberación de contaminantes como el mercurio, afectando directamente la integridad de los ecosistemas amazónicos y las comunidades que dependen de ellos. Por tanto, su formalización requiere un marco normativo claro que asegure que no se expandan las zonas de impacto, ni se debiliten los estándares de protección ambiental y compromisos internacionales se materia de cambio climático. En ese sentido, el Proyecto de Ley representa un retroceso en los esfuerzos nacionales para alcanzar la carbono neutralidad y conservar la integridad de los bosques amazónicos, al debilitar la gobernanza ambiental y favorecer la expansión de actividades extractivas en zonas de alta vulnerabilidad ecológica; pues se constituye en un incentivo perverso que promueve indirectamente la pérdida de cobertura forestal, la degradación de ecosistemas y el incremento de emisiones de gases de efecto invernadero, afectando la integridad de los bosques amazónicos. Estando a lo expuesto la DGCCD opina que el Proyecto de Ley es no viable.

- 2.11 De igual manera, en concordancia con lo anteriormente señalado, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), a través del Informe Técnico Legal N° 00001-2026-SERNANP/DURSN, ha indicado que los incrementos en los volúmenes de producción tanto para la explotación y/o beneficio implicarían una mayor capacidad del pequeño productor minero, lo que se traduce en mayores insumos, maquinarias, equipos y herramientas; siendo consecuente mayor intervención, pudiendo traducirse en mayores impactos ambientales que recaigan sobre el componente biológico y ecosistémicos que se conserva en las Áreas Naturales Protegidas y que se extienden en las zonas de amortiguamiento, produciendo además pérdida de biodiversidad, cobertura vegetal, cambio de uso de suelo, entre otros, lo cual no encuentra correspondencia con los instrumentos de gestión ambiental establecidos en la Ley N° 276512 Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, así como en el instrumento de gestión ambiental del proceso de formalización minera (IGAFOM), el cual, al ser un documento simplificado, no identifica de manera integral los posibles impactos ambientales.
- 2.12 Asimismo, menciona que el Proyecto de Ley permitiría que las actividades mineras que operan en las Áreas Naturales Protegidas, sus zonas de amortiguamiento y las Áreas de Conservación Regional, incrementen sus volúmenes de producción (explotación) y/o beneficio, lo cual comprometería los objetivos de conservación de las mismas, que podría comprometer los servicios ecosistémicos que dichas áreas brindan a la población.
- 2.13 Por otro lado, el Organismo de Evaluación y Fiscalización (OEFA), en su Matriz de Observaciones adjunta al Informe N° 0008-2026-OEFA/DPEF, ha mencionado que el esquema actual de fiscalización ambiental respecto a las actividades mineras tiene: (i) al OEFA como Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) competente respecto de las actividades de gran y mediana minería y, (ii) a los gobiernos regionales y al Ministerio de Energía y Minas (para el ámbito de Lima Metropolitana en tanto no se efectúe la transferencia en el proceso de descentralización) como EFA para las actividades de pequeña minería y minería artesanal. Este esquema resulta coherente con la significancia de los impactos ambientales a partir del tamaño de la actividad, conjuntamente con un enfoque de descentralización de la función de fiscalización ambiental, orientado a la distribución de competencias. Por ello, la modificación de los umbrales para la calificación de pequeño productor minero puede tener implicancias en el esquema de distribución de competencias de fiscalización ambiental en el marco



del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (Sinefa), siendo un aspecto que resulta importante evaluar a fin de garantizar una adecuada fiscalización ambiental.

- 2.14 Con relación a la Exposición de Motivos, el SERNANP ha indicado que no se sustenta técnicamente la razón del incremento del volumen de producción para la pequeña minería a cielo abierto puesto que ello representaría el incremento en 14.3 veces más sobre la producción actual, el cual podría estar relacionado a la habilitación de otros componentes, o el desarrollo de otras actividades, aspectos que no se encuentran debidamente justificados. Asimismo, tampoco se presenta un sustento técnico sobre el incremento para minería no metálica que representaría 4.2 veces más respecto al límite actual, aspecto importante considerando los niveles de sensibilidad presentes al interior de las áreas naturales protegidas, que albergan muestras representativas de ecosistemas y especies de flora y fauna que representan sus objetos de conservación. Estando a lo expuesto precedentemente el SERNANP opina que el Proyecto de Ley es no viable.
- 2.15 El OEFA también considera que no se ha desarrollado, en la Exposición de Motivos, el sustento técnico que respalde: (i) el cambio de “productores de minerales no metálicos y materiales de construcción”, por el de “operaciones mineras a cielo abierto”, siendo que dicha modificación podría generar un vacío regulatorio e incertidumbre interpretativa respecto de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción (en particular, sobre el umbral aplicable para su calificación como pequeños productores mineros); y, (ii) la ampliación de la capacidad instalada de producción y/o beneficio (de 1200 a 5000 toneladas métricas por día), incorporando la evaluación de los impactos ambientales potenciales asociados a operar con mayores volúmenes y el riesgo de desnaturalizar la categoría de pequeño productor minero. Estando a lo indicado, la OEFA opina que el Proyecto de Ley es no viable.
- 2.16 Con relación a la única disposición complementaria final del Proyecto de Ley, la cual establece que la Ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, resulta importante mencionar que el artículo 109 de la Constitución Política del Perú establece que la Ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que postergue su vigencia en todo o en parte. De ahí que, en concordancia con lo señalado por la Constitución Política del Perú, el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por el Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR del Congreso de la República, señala que cuando la ley entre en vigor desde el día siguiente de su publicación no es necesario incluir disposición alguna, lo cual debe ser tomado en cuenta en la redacción de la referida disposición.

### III. CONCLUSIÓN

Sobre la base de lo señalado en el presente Informe, esta Oficina General concluye que el Proyecto de Ley N° 13338/2025-CR, que propone la “Ley que modifica el numeral 3 del artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería y establece el incremento de los volúmenes de extracción y procesamiento de mineral para los pequeños productores mineros en la modalidad de tajo abierto” **no es viable**, conforme a lo sustentado por el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales y el Viceministerio de Gestión Ambiental; sin perjuicio de las observaciones y comentarios realizados por esta Oficina General.



#### IV. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir el presente informe a la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República, **con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros**, el Memorando N° D000106-2026-MINAM-VMDERN, en el cual el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales remite el Informe N° D000015-2026-MINAM-VDMERN-DGOTGIRN, de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y de la Gestión Integrada de los Recursos Naturales, el Informe N° D000009-2026-MINAM-VMDERN-DGCCD-DMGEI de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación y el Informe Técnico Legal N° 000001-2026-SERNANP/DUSRN del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), así como el Memorando N° D000197-2026-MINAM/VMGA, a través del cual el Viceministerio de Gestión Ambiental remite el Informe N° 0008-2026-OEFA/DPEF y la Matriz de Comentarios al Proyecto de Ley, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Atentamente,

*Documento Firmado Digitalmente*

**Nancy García Yi**

Abogada de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Visto el informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.

*Documento Firmado Digitalmente*

**Enrique Manuel Villa Caballero**

Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica