

OFICIO N° 036 -2026-IPE

San Isidro, 20 de marzo del 2026

Señor congresista:
Fernando Miguel Rospigliosi Capurro
Presidente
CONGRESO DE LA REPUBLICA
Lima. -

Ref: Opinión institucional sobre el Dictamen Favorable recaído en los Proyectos de Ley 8853/2024-CR, 9386/2024-CR, 10610/2024-CR, 11045/2024-CR, 12273/2025-CR, 12708/2025-CR, 12730/2025-CR, 13481/2025-CR y 13497/2025-CR que, con texto sustitutorio, proponen la “Ley que modifica la Ley General de Minería, cuyo texto único ordenado fue aprobado por decreto supremo 014-92-EM, a fin de fortalecer el régimen de concesiones mineras y evitar la existencia de concesiones ociosas”.

Estimado señor congresista Rospigliosi:

En representación del Instituto Peruano de Economía (IPE), tengo el agrado de dirigirme a usted para hacerle llegar una opinión institucional en atención al Dictamen que agrupa los Proyectos de Ley N° 8853/2024-CR, 9386/2024-CR, 10610/2024-CR, 11045/2024-CR, 12273/2025-CR, 12708/2025-CR, 12730/2025-CR, 13481/2025-CR y 13497/2025-CR, que proponen la “Ley que modifica la Ley General de Minería, cuyo texto único ordenado fue aprobado por decreto supremo 014-92-EM, a fin de fortalecer el régimen de concesiones mineras y evitar la existencia de concesiones ociosas”. **La presente opinión institucional recomienda no reducir los plazos de concesión actualmente vigentes pues favorecerá la expansión de la minería ilegal.**

El IPE ha realizado diversas investigaciones sobre la minería en el Perú, incluyendo el aporte macro y microeconómico de la minería formal, los plazos para la puesta en marcha de los proyectos mineros, el costo de los retrasos de la cartera de proyectos mineras, así como el análisis del tamaño y la evolución de minería ilegal, y las políticas públicas implementadas al respecto. Estas investigaciones cobran relevancia en medio del debate del Dictamen citado antes. Adezco pueda considerar como opinión institucional las conclusiones de dichos estudios, citados al final de este documento:

- 1. Reducir los plazos de vigencia de las concesiones mineras amenaza las inversiones formales en minería. Esta medida desconoce la naturaleza del desarrollo minero y debilita la seguridad jurídica necesaria para viabilizar inversiones de largo plazo.**
 - a. El desarrollo de proyectos mineros en el Perú requiere horizontes de tiempo extensos.** Según cálculos del IPE, en promedio, un proyecto tarda 40 años desde la exploración hasta la operación. En el caso de proyectos de cobre, los plazos de desarrollo pueden superar los 60 años. Así, más de la mitad de los principales proyectos mineros de cobre y oro en el Perú

requirió más de 40 años de maduración, reflejo de la complejidad técnica, ambiental y social del sector.

PERÚ* Y MUNDO** Tiempo de desarrollo de proyectos mineros según mineral

(años promedio)



*/ Se analizan 42 unidades mineras en operación o en cartera. **/ Se consideran 214 unidades en operación desde 1990 o en desarrollo. Fuente: IPE, S&P Global.

- b. **La mayor parte del tiempo de desarrollo se concentra en etapas previas a la construcción.** Particularmente en exploración y estudios de factibilidad, que representan alrededor del 60% del tiempo total. Estas fases implican altos niveles de incertidumbre, cambios de operadores y una baja probabilidad de éxito, lo que exige estabilidad en los derechos concesionados para justificar la inversión inicial.
 - c. **Los plazos efectivos de los principales procedimientos administrativos superan ampliamente los plazos normativos.** Según datos del Senace, la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental tardó entre dos y tres años en promedio en el periodo 2016-2023, hasta cinco veces más del plazo legal establecido. Una situación similar se observa en los procesos de consulta previa, cuyos tiempos también exceden hasta cinco veces más los plazos normativos, incrementando la incertidumbre y el costo de capital de los proyectos.
2. **En este contexto, la reducción de los plazos de concesión genera ventanas de desprotección sobre las áreas concesionadas, facilitando su ocupación por operadores ilegales.** La evidencia muestra que la ocupación ilegal de concesiones ya viene afectando el desarrollo de la minería formal y la competitividad del país, por lo que medidas que debiliten estos derechos podrían agravar significativamente el problema.

- a. La ocupación ilegal de concesiones ya está generando retrasos concretos en proyectos estratégicos.** Iniciativas como Michiquillay, Conga, Los Chancas y Haquira —que representan cerca de US\$ 12,000 millones de inversión— enfrentan paralizaciones o demoras asociadas a la invasión de sus áreas concesionadas. De haberse ejecutado, estos proyectos hubieran expandido en 18% la frontera productiva de cobre del país. Por su parte, no existe ningún proyecto minero relevante de oro con fecha definida en la cartera del Minem. En ese sentido, el IPE estimó que, si todos los proyectos de la cartera minera se hubieran ejecutado a tiempo, habría significado 1.7 millones menos de peruanos en pobreza en 2022.
 - b. La expansión de la minería ilegal también ha incrementado la percepción de riesgo entre inversionistas.** La proporción de empresas que considera la inseguridad como una barrera relevante para invertir pasó de 6% en 2018 a cerca de 30% en 2024, desplazando a otros factores como la conflictividad social.
- 3. Estos riesgos se agravan en un contexto en el que la minería ilegal ha alcanzado una magnitud sin precedentes. Las exportaciones de oro ilegal alcanzaron un máximo histórico de más de US\$ 11,500 millones en 2025, virtualmente igualando a los envíos legales de este mineral.** El crecimiento de la minería ilegal e informal ha sido favorecido por el significativo incremento en el precio del oro, que se ha más que duplicado en los últimos cinco años, alcanzando niveles históricos por encima de los US\$ 4,000 por onza. Las políticas internas, como el Reinfo, no han sido efectivas para combatir esta problemática.
- 4. En este contexto, el Reinfo y sus continuas ampliaciones han sido uno de los principales factores que han favorecido la expansión de la minería ilegal, al debilitar los incentivos a la formalización y la capacidad de fiscalización del Estado. No cumpliendo con su propósito e, incluso, tornándose contraproducente.** El Reinfo ha sido ampliado en cinco ocasiones desde el 2017, pero solo el 2.4% de los registros logró formalizarse hasta julio de 2025. En tanto, antes de la publicación del Decreto Supremo N° 012-2025-EM, que excluyó a más de 50 mil registros, casi el 80% de los más de 86 mil registros se encontraban suspendidos. A la fecha, aún el 22% de las 32 mil inscripciones restantes están suspendidas. Resulta especialmente preocupante que, a pesar de no cumplir con los requisitos establecidos, los productores mineros en esta situación continúen siendo considerados por las autoridades como 'informales' y no 'ilegales', lo que les permite eludir las acciones de fiscalización.
- 5. La creciente presencia de la minería ilegal se evidencia en diversos indicadores, como el aumento de las denuncias, la proliferación de actividades conexas y las operaciones financieras sospechosas:**

 - a. Las denuncias por delitos de minería ilegal se triplicaron en los últimos cinco años.** Así, entre 2020 y 2024, pasaron de alrededor de 800 a más de 2,500 a nivel nacional. El aumento es

crítico en tres regiones: Madre de Dios, La Libertad y Puno, donde el número de denuncias creció en más de 350, 250 y 120, respectivamente.

- b. El número de exportadores mineros casi se triplicó entre 2019 y julio de 2025.** Destaca el caso de Puno, donde aumentaron de 91 a más de 1,000. Así, la participación de esta región del total de exportadoras mineras se incrementó de 18% a 73% en ese periodo. Otras variables preocupan también en esa región: el ratio de estaciones de servicio por cada 10 mil habitantes es tres veces el promedio nacional, 30% mayor que en Cusco y 50% mayor que en Apurímac y Ayacucho. Ello evidencia un consumo de combustible atípicamente alto que se vincularía a una creciente actividad minera ilegal.
 - c. Las operaciones sospechosas identificadas por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la SBS alcanzaron su mayor nivel histórico.** Entre enero y junio de 2025, se registraron en promedio 114 reportes mensuales, el mayor nivel histórico. Los montos involucrados superaron los US\$ 410 millones en promedio cada mes durante 2025 y buena parte de estas operaciones estuvo vinculada a personas con domicilio en Puno (32%) y a La Libertad (26%), dos de las regiones con mayor presencia de minería ilegal.
- 6. Pese a su rápida expansión, los recursos destinados a combatir la minería ilegal se han reducido en términos reales desde 2019.** El presupuesto del programa “Reducción de la minería ilegal” alcanzó en promedio S/ 84 millones entre 2020 y 2024, lo que representa una caída de casi 32% frente a los S/ 121 millones asignados en 2019. En consecuencia, de cada S/ 100 del presupuesto total destinado al orden público y la seguridad, solo S/ 0.50 se orientaron a enfrentar esta actividad ilícita. Si bien en 2025 se asignó un monto similar al de 2019, al 27 de octubre solo se ha ejecutado el 67.5%. Para 2026, la Ley de Presupuesto Público contempla S/ 178 millones, un incremento de 41% respecto al año previo; sin embargo, casi la mitad de los recursos se concentrará en labores de erradicación, mientras que solo el 0.4% se destinará a acciones preventivas de detección e inteligencia.
- 7. La limitada acción y prioridad del Estado frente a la minería ilegal se refleja en impactos negativos en diversos ámbitos,** como la seguridad, el medio ambiente y la competitividad minera del país.
- a. El avance de la minería ilegal compromete la seguridad y el bienestar de las regiones donde prolifera.** Distritos como Patatez en La Libertad, Atico en Arequipa e Inambari en Madre de Dios presentan tasas de homicidios hasta 10 veces superiores al promedio nacional. Además, entre 2019 y 2025, la tasa de homicidios en estas regiones se duplicó. Al primer semestre de 2025, La Libertad concentró más del 17% de las denuncias por extorsión del país, pese a representar solo el 6% de la población nacional. Antes de la depuración de los registros del Reinfo que no cumplían con las condiciones establecidas, estas regiones concentraban más de un tercio de los registros suspendidos.

- b. Además, la minería ilegal genera importantes daños ambientales.** Entre 2021 y 2024, la deforestación atribuida a la minería ilegal alcanzó casi 31 mil hectáreas, según estimaciones del Proyecto de Monitoreo del Amazonas Andino (MAAP). Además, un estudio del Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA) estima que más del 70% del mercurio en la atmósfera de Madre de Dios proviene de la minería artesanal y de pequeña escala. En ciudades como Laberinto, donde operan centros de comercialización de oro, las concentraciones de mercurio en el aire llegan a ser más de cinco veces lo máximo aceptable por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y hasta 8,000 veces mayores que en otras zonas de la región sin minería. Además, según el Índice Regional de Sostenibilidad Ambiental – IRESA elaborado por el IPE, Madre de Dios tiene el peor nivel de calidad del aire: es 50% mayor que el promedio nacional, 40% más que cualquier otra región amazónica y 35% más que Lima.
- 8. Estudios recientes del IPE proponen estrategias integrales de combate contra la minería ilegal.** Entre ellas destacan:
- a. Cierre definitivo del Reinfo.** En su lugar, es necesaria la aplicación de un régimen que promueva la formalización, sin ampliaciones ni eximiendo de responsabilidades penales a los involucrados. Ello requiere un liderazgo conjunto del Ejecutivo y el Congreso para adoptar medidas firmes y coordinadas que promuevan una formalización minera sostenible.
- b. Política de trazabilidad integral que priorice la fiscalización en la cadena de suministro del oro, además de acciones de acompañamiento al proceso de formalización e inteligencia para un combate efectivo.** Para ello, es fundamental reforzar la presencia del Estado en las zonas afectadas, asegurando que las instituciones competentes, como el Ministerio del Interior (Mininter) y el Ministerio de Energía y Minas (Minem), asignen recursos significativos a la lucha contra la minería ilegal.
- c. Garantizar la restitución de concesiones invadidas.** Ello parte por implementar mecanismos expeditivos de desalojo administrativo; establecer instrumentos punitivos más severos contra quienes promueven o financian invasiones; la restitución inmediata de concesiones a los titulares formales; y una coordinación interinstitucional entre la Policía Nacional, el Ministerio Público, el Minem y los gobiernos regionales.
- 9. Por lo antes expuesto, el IPE a través de la presente opinión institucional, recomienda no se apruebe el Dictamen Favorable recaído en los Proyectos de Ley 8853/2024-CR, 9386/2024-CR, 10610/2024-CR, 11045/2024-CR, 12273/2025-CR, 12708/2025-CR, 12730/2025-CR, 13481/2025-CR y 13497/2025-CR que, con texto sustitutorio, proponen la “Ley que modifica la Ley General de Minería, cuyo texto único ordenado fue aprobado por decreto supremo 014-92-EM, a fin de fortalecer el régimen de concesiones mineras y evitar la existencia de concesiones ociosas”.**

Junto al presente oficio se adjunta una copia de los últimos informes elaborados por el IPE relacionados a la minería ilegal y las políticas públicas orientadas a erradicarla:

- Informe IPE en Diario Gestión “Denuncias por minería ilegal se triplicaron en los últimos cinco años”: <https://ipe.org.pe/denuncias-por-mineria-ilegal-se-triplicaron-en-los-ultimos-cinco-anos/>
- Informe IPE en El Comercio “La tasa de homicidios puede ser hasta 10 veces más en distritos con minería ilegal”: <https://ipe.org.pe/la-tasa-de-homicidios-puede-ser-hasta-10-veces-mas-en-districtos-con-mineria-ilegal>
- Informe IPE en El Comercio “Las exportaciones de oro ilegal igualarían a las exportaciones legales por primera vez”: <https://ipe.org.pe/las-exportaciones-de-oro-ilegal-igualarian-a-las-exportaciones-legales-por-primera-vez>
- Informe IPE en El Comercio “El Perú exporta el 44% del oro ilegal de Sudamérica”: <https://www.ipe.org.pe/portal/el-peru-exporta-el-44-del-oro-ilegal-de-sudamerica/>

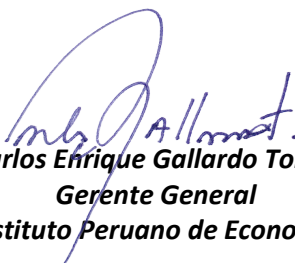
Asimismo, otros estudios recientes del IPE que abordan la minería ilegal son:

- Estudio IPE “De promesa a producción: El largo viaje de un proyecto minero en el Perú”: <https://ipe.org.pe/de-promesa-a-produccion-el-largo-viaje-de-un-proyecto-minero-en-el-peru>
- Estudio IPE “Análisis comparativo de acciones gubernamentales frente a la minería informal e ilegal”: <https://www.ipe.org.pe/portal/analisis-comparativo-de-acciones-gubernamentales-frente-a-la-mineria-informal-e-ilegal/>

Hago propicia esta oportunidad para expresarle mi estima y consideración.

Sin otro particular me despido de usted,

Atentamente,


Carlos Enrique Gallardo Torres
Gerente General
Instituto Peruano de Economía