

INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL N° 0005-2026-DP/AMACC

Opinión de la Defensoría Del Pueblo al Proyecto de Ley N° 13497/2025-CR, “Ley que revierte las concesiones mineras ociosas a la administración del Estado peruano”

I. INTRODUCCIÓN

Mediante Oficio N° 482/2025-2026/CEM-CR, el presidente de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República, solicita a nuestra institución emitir opinión técnica institucional sobre el Proyecto de Ley N° 13497/2025-CR, “Ley que revierte las concesiones mineras ociosas a la administración del Estado peruano”.

La iniciativa legislativa consta de tres (3) Artículos y dos (2) Disposiciones Complementarias Finales, mediante el cual se pretende crear nuevas disposiciones para declarar la caducidad y modificar las obligaciones de los titulares de concesiones mineras, referidas al Derecho de Vigencia y al pago de la Penalidad por incumplimiento de la producción mínima.

En ese contexto, la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su mandato constitucional¹ y de lo previsto en el artículo 1 de su Ley Orgánica, Ley N° 26520, desarrolla acciones orientadas a la protección de los derechos fundamentales y a la supervisión de la administración estatal. En ejercicio de estas competencias y con el objetivo de garantizar el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, corresponde emitir opinión sobre el proyecto de ley consultado.

II. ANÁLISIS

2.1. Sobre la fundamentación del proyecto legislativo

El artículo 102 de la Constitución Política del Perú otorga al Congreso de la República la atribución de dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes. Dicha potestad normativa debe ejercerse siempre dentro de los parámetros de razonabilidad y proscribiendo la arbitrariedad. Ello implica que los proyectos de ley sometidos a debate deben sustentarse en hechos objetivos y en razones jurídicas claras que justifiquen la opción normativa elegida frente a otras posibles alternativas menos restrictivas de derechos o principios constitucionales.

Respecto al proyecto legislativo en análisis, se encuentra directamente vinculado a garantizar el derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado, en tanto busca modificar las obligaciones de los titulares de concesiones mineras.

Al respecto, el inciso 2 del artículo 22 de la Constitución Política del Perú, reconoce expresamente el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida. Este derecho fundamental constituye un presupuesto esencial para la vigencia de otros derechos como la vida, la salud, la integridad personal y la igualdad, en la medida en que un entorno degradado o insalubre incide de manera directa en su pleno ejercicio.

¹ Artículo 162 de la Constitución Política del Perú.

Por su parte, el Tribunal Constitucional (en adelante El Tribunal), en la STC N.º 03343-2007-PA/TC, estableció que se debe tutelar el ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1º de la Constitución)², de lo contrario, el goce de este derecho fundamental se vería frustrado, vaciándolo de contenido y debilitando su función de garantía transversal para el ejercicio de los demás derechos constitucionales.

Asimismo, el Tribunal precisó que este derecho posee una doble dimensión: reaccional, que obliga a abstenerse de realizar actos que lo deterioren; y prestacional, que impone medidas de prevención, conservación, reparación y compensación. Bajo este enfoque, los Principios de Prevención y Precaución adquieren centralidad, en tanto privilegian evitar el daño antes que limitarse a indemnizar perjuicios irreversibles o desproporcionadamente costosos.

En el plano internacional, la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó que el derecho a un ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas³. En su vertiente individual, protege a toda persona frente a la degradación ambiental y garantiza su derecho a vivir en un entorno sano, seguro y saludable. En su vertiente colectiva, impone obligaciones tanto al Estado como a la sociedad para conservar los recursos naturales y los ecosistemas, asegurando su disponibilidad en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

En consecuencia, el proyecto legislativo encuentra un respaldo normativo y jurisprudencial en el ordenamiento constitucional e internacional, al situarse dentro de la dimensión prestacional del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado. Su orientación de crear obligaciones para los titulares de concesiones mineras es coherente con el Principio de Responsabilidad Ambiental consagrado en la Ley N° 28611, Ley General de Ambiente (LGA).

2.2. Sobre la razonabilidad y proporcionalidad de la exposición de motivos

De acuerdo con el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobada por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objetivo y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico, así como su justificación detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación.

En el caso del proyecto de ley analizado, la exposición de motivos recoge fundamentos constitucionales relevantes vinculados al derecho a un ambiente equilibrado, la dignidad humana, la salud y el desarrollo sostenible. No obstante, el análisis evidencia limitaciones significativas, ya que se advierte que la justificación se encuentra enfocada a modificar los artículos 38 y 39 del Texto Único Ordenado de la ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM (en adelante, TUO LGM), referidos a la inversión para alcanzar la producción mínima y al pago anual del Derecho de Vigencia por cada hectárea otorgada.

Además, se propone modificar el artículo 40 del TUO LGM, mediante el cual se modifican las condiciones de la producción mínima anual, estableciendo nuevos montos por concepto de Penalidad.

² STC N.º 03343-2007-PA/TC, fundamento 4, Pág. 5.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Medio Ambiente y Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017, párr. 52.

Sin embargo, de la revisión de la exposición de motivos, se advierte que, del análisis costo beneficio, se contempla que no se irrogará gasto al erario nacional, ni tampoco se generarán gastos adicionales para el Estado, debido a que, por el contrario, al revertir las concesiones mineras ociosas a la administración del Estado Peruano, permitirá la desconcentración de los 20 millones de hectáreas concesionadas aproximadamente a nivel nacional. Además, se indica que, con la aprobación de la propuesta legislativa, se tendrá un impacto social trascendental, ya que permitirá la descentralización de la riqueza, producto de la explotación de los recursos minerales con equidad y justicia social, para impulsar la formalización de 300 000 – 500 000 mil pequeños mineros artesanales, fomentar el trabajo formal, obtener mayores ingresos y frenar la minería ilegal.

Sobre el particular, se debe precisar que, con relación al análisis de costos beneficios, considerados también análisis cuantitativo y/o cualitativo, estos nos permiten conocer los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, y cuantificar el costo y beneficio, o en su defecto, posibilita apreciar estos de una forma analítica no cuantificables⁴.

Sin embargo, se debe precisar que, en la exposición de motivos, no se ve reflejado el impacto en términos de costos beneficios, toda vez que se realizan afirmaciones, las cuales no se encuentran respaldadas con evidencias que permitan conocer objetivamente los beneficios para la población de forma cuantificable, es decir expresado en cifras.

Cabe indicar, que los problemas originados como consecuencia de la minería ilegal tienen un trasfondo estructural, para lo cual es necesario contar con una nueva política y marco normativo que responda a la realidad y necesidades de la población, promoviendo el desarrollo sostenible que integre un equilibrio social, económico y ambiental.

2.2.1. Análisis y observaciones de la propuesta legislativa

a) Análisis del contenido de los artículos del proyecto normativo

Sobre el particular, a través del proyecto normativo, se propone modificar los artículos 39 y 40 del TUO LGM, de acuerdo con el siguiente texto:

N°	Norma vigente	Propuesta de modificación
1	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	Artículo 38. [...] Las autoridades competentes del sector de minería, deberán realizar inspecciones periódicas a las concesiones mineras para

⁴ Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS

Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

(...)

	<p>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.</p> <p>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. Tratándose de ventas internas, las liquidaciones deberán ser extendidas por empresas de comercialización o de beneficio debidamente inscritas en los Registros Públicos.</p> <p>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.</p>	<p>verificar el cumplimiento progresivo de las obligaciones de trabajo. La falta de actividad minera comprobada o la falta de producción mínima al término del décimo año, facultará al sector competente a declarar la caducidad total o parcial del derecho minero de las concesiones mineras ociosas y su revisión a la administración del Estado.</p>
2	<p>Artículo 39.- A partir del año en que se hubiere formulado el petitorio, el concesionario minero estará obligado al pago del Derecho de Vigencia.</p> <p>El Derecho de Vigencia es de US\$ 3,00 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea solicitada u otorgada.</p> <p>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, el Derecho de Vigencia es de US\$ 0.50 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea solicitada u otorgada.</p>	<p>Artículo 39.- [...]</p> <p>El Derecho de Vigencia es de US\$ 3,00 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea solicitada u otorgada, hasta 10 000 hectáreas.</p> <p>El Derecho de Vigencia es de US\$ 6,00 o su equivalente en moneda nacional por año y por hectárea solicitada u otorgada, de 10 000 a 50 000 hectáreas.</p> <p>[...]</p> <p>El pago del Derecho de Vigencia se efectúa ante la autoridad minera competente, esta verifica su cumplimiento de manera automática y electrónica. El incumplimiento en el pago de Derecho de Vigencia en los plazos establecidos genera consecuencias previstas en la normativa minera, incluida la</p>

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>suspensión o caducidad del derecho minero de las concesiones mineras ociosas y su reversión a la administración del Estado.</p>
3	<p>Artículo 40.- En caso de que no se cumplierse con lo dispuesto en el artículo 38, a partir del primer semestre del undécimo año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título de concesión minera, el concesionario deberá pagar una Penalidad equivalente al 2% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva, hasta que cumpla con la producción o inversión mínima anual.</p> <p>Si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del décimo quinto año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título de concesión minera, el concesionario deberá pagar una Penalidad equivalente al 5% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva, hasta que cumpla con la producción o inversión mínima anual.</p> <p>Si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del vigésimo año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título de concesión minera, el concesionario deberá pagar una Penalidad equivalente al 10% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva,</p>	<p>Artículo 40.- En caso de que no se cumplierse con lo dispuesto en el artículo 38, a partir del primer semestre del undécimo año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título de concesión minera el concesionario deberá pagar una penalidad equivalente al 5% de la producción minera anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva hasta que cumpla con la producción o inversión mínima anual. En el caso de incumplimiento de los pequeños mineros, deberán pagar una penalidad equivalente 2% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva. En el caso de incumplimiento de los mineros artesanales deberán pagar una penalidad equivalente al 1% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva.</p> <p>Si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del décimo quinto año computado desde el siguiente aquel en que se otorgó el título de concesión minera, el concesionario deberá pagar una penalidad equivalente al 8% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva, hasta que cumpla con la producción o inversión mínima anual. En el caso de los pequeños mineros, deberán pagar una penalidad equivalente al 3% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva. En el caso de los mineros</p>

<p>hasta que cumpla con la producción o inversión mínima anual.</p> <p>Si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del trigésimo año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título, caduca la concesión minera.</p> <p>La penalidad es un sobrepago o pago aumentado del Derecho de Vigencia, conservando la misma naturaleza de dicho derecho, debiendo por tanto pagarse y acreditarse ambos en el mismo plazo</p>	<p>artesanales deberán pagar una penalidad equivalente al 2% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva.</p> <p>En caso de los pequeños mineros, deberán pagar una penalidad equivalente al 4% de a producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva. En el caso de los mineros artesanales deberán pagar una penalidad equivalente al 3% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva.</p> <p>Si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del trigésimo año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título, caduca la concesión minera de forma general para todos los concesionarios.</p> <p>En caso de incumplimiento del pago de las Penalidades en el plazo establecido, constituye causal de caducidad parcial o total del derecho minero de las concesiones mineras ociosas y su reversión a la administración del Estado, sin perjuicio de las sanciones administrativas que correspondan de acuerdo a la normativa.</p> <p>Mientras siga existiendo el incumplimiento en la producción mínima requerida o el impago de las Penalidades, se suspenden todos los efectos administrativos y registrales de la concesión minera, incluyendo la inscripción de contratos, cesión, transferencia, modificación de titularidad y otras acciones ante la autoridad minera registral.</p> <p>[...]</p>
---	--

De la revisión de la propuesta de modificación de los artículos materia de análisis, se advierte que se pretende crear nuevas escalas para el pago por el Derecho de Vigencia de las concesiones mineras, siendo de US \$ 3 hasta 10 000 hectáreas, US \$ 6,00 de 10 000 a 50 000 hectáreas y US \$ 10 mayor de 50 000 hectáreas. Por ello, en caso se produzca su incumplimiento en los plazos establecidos, se generarán consecuencias previstas en la normativa minera, incluida la suspensión o caducidad del derecho minero de las concesiones mineras ociosas y su reversión a la administración del Estado.

En ese contexto, se deben tener en cuenta los impactos que generan la minería legal e ilegal, ya que dicho aspecto no ha sido considerado en la exposición de motivos.

Según la revista Rumbo Minero Internacional (2025), al cierre del año 2024, la recaudación fiscal minera totalizó S/ 18 383.6 millones.

El monto indicado en el párrafo anterior evidencia un incremento de 14.1% de recaudación fiscal, en comparación al monto previsto en el año 2023 (S/ 16 111.6 millones) y se consolida como la tercera mayor cifra histórica registrada para el sector.

En diciembre de 2024, la recaudación fiscal por estos conceptos ascendió a S/ 1646.4 millones, lo que representó un aumento de 42.7%, con relación a lo recaudado en diciembre de 2023 (S/ 1153.8 millones). Este crecimiento interanual que se observó, estuvo impulsado, principalmente, por la mayor recaudación de las nuevas regalías mineras (Ley N° 29788), que registró una variación interanual positiva de 105.4%, así como por el incremento del 43.5% en los ingresos tributarios provenientes de la minería metálica.

En ese sentido, el monto alcanzado al cierre del año 2024 no solo evidencia un crecimiento sostenido respecto al año 2023, sino que también se consolida como la tercera mayor cifra histórica registrada para el subsector, reafirmando su papel fundamental en el financiamiento estatal.

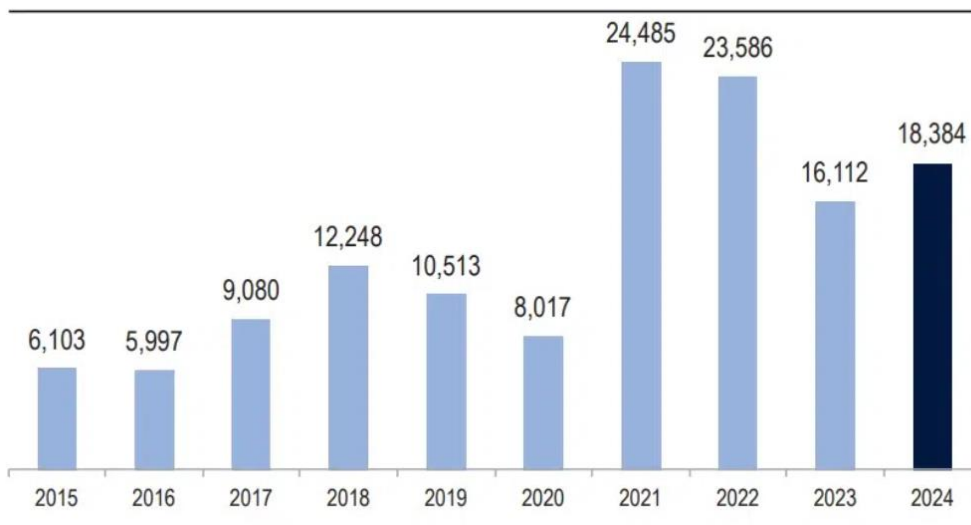
Del monto total recaudado, la mayor contribución fiscal fueron los ingresos tributarios obtenidos de la minería metálica con S/ 14 870.5 millones, representando el 80.9% del total recaudado, seguido por las nuevas regalías mineras (S/ 1868.4 millones) y lo recaudado por la minería no metálica (S/ 1465.3 millones), con participaciones de 10.2% y 8.0%, respectivamente.

Por ello, se evidencia que la recaudación fiscal del subsector minero mostró una tendencia al alza, impulsada por diversos factores clave, entre ellos, el crecimiento sostenido de la economía global y el dinamismo de la economía peruana, que generaron un entorno favorable para la actividad minera.

Asimismo, el aumento en los precios de los principales metales de exportación, como el cobre y el oro, junto con una sólida demanda internacional de minerales, fortaleció significativamente la contribución del sector minero a los ingresos fiscales del país, tal y como se puede apreciar en los siguientes gráficos⁵.

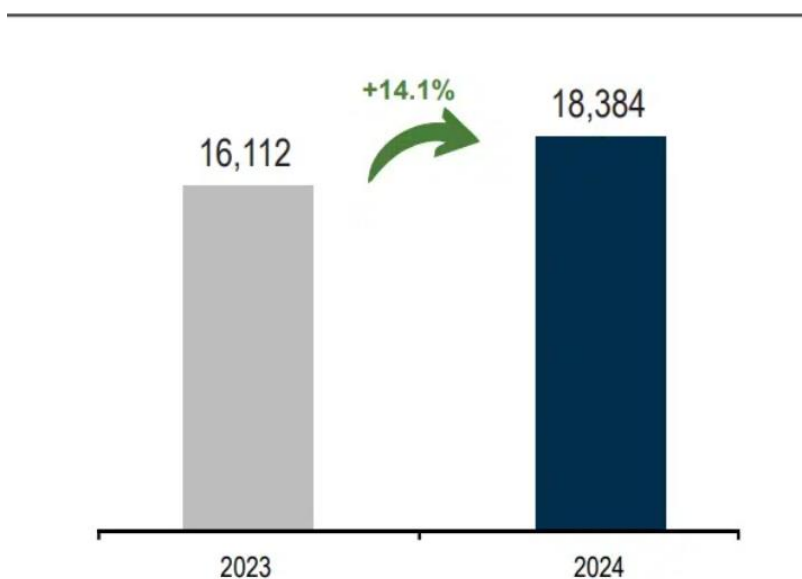
Gráfico N° 1: 2015 – 2024: Evolución anual de la recaudación fiscal del subsector minero (millones de soles)

⁵ Rumbo Minero. (17 de febrero del 2025). *Al cierre del 2024, la recaudación fiscal minera sumó S/ 17,212 millones.* <https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/al-cierre-del-2024-la-recaudacion-fiscal-minera/>



Fuente: Revista Rumbo Minero Internacional

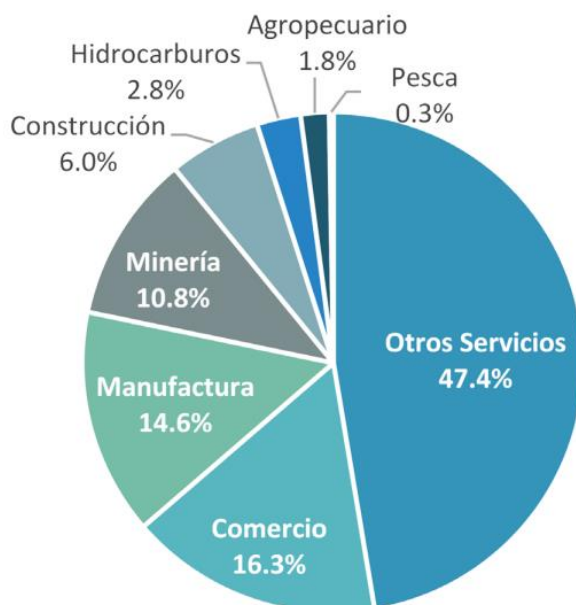
Gráfico N° 2: 2023 – 2024: Valor acumulado de la recaudación fiscal del subsector minero (Millones de soles)



Fuente: Revista Rumbo Minero Internacional

Con relación a los tributos internos, se debe precisar que la minería legal, hasta agosto de 2024, aportó el 10.8% del total de recaudación tributaria, según se desprende del gráfico que se describe a continuación.

Gráfico N° 3: Tributos internos según actividad económica 2024



*Acumulado a agosto de 2024.

Fuente: SUNAT. Elaboración: CooperAcción.

De otro lado, según la Agencia de Promoción de la Inversión Privada, a través del mecanismo de Obras por Impuestos (Oxi), las empresas mineras en el Perú, financiaron **185 proyectos por S/ 3787 millones, orientados a cerrar brechas en educación, transportes, salud y saneamiento de 16 regiones.**

De este resultado acumulado en 16 años, desde el lanzamiento del mecanismo Oxi, el 89% de las inversiones se orientaron a **proyectos de educación (S/ 957.6 millones), transportes (S/ 900 millones), salud (S/ 771 millones) y saneamiento (S/ 768 millones)** (subrayado nuestro).

Desde entonces, a la fecha, 31 empresas mineras han financiado proyectos mediante Oxi, siendo Compañía Minera Antamina S.A. (Antamina) la que lidera, con un monto estimado de S/ 1826.5 millones, seguida por Southern Peru Copper Corporation Sucursal del Perú, con S/ 1133 millones y Volcan Compañía Minera S.A.A., con S/ 113 millones.

Los mencionados proyectos se ejecutaron en 16 regiones, sin embargo, las regiones de Áncash (42.5%), Moquegua (11.5%) y Tacna (9.1%) lideran el ranking con inversiones de S/ 1610 millones, S/ 436 millones y S/ 346 millones, respectivamente.

Cabe indicar que, los proyectos de mayor inversión fueron el Puente Chilina (S/ 260 millones), del Gobierno Regional de Arequipa, financiado por Southern Peru Copper Corporation Sucursal del Perú, Banco Internacional del Perú (Interbank) y Unión de Cervecerías Peruanas Backus y Johnston S.A.A. (Backus). Por su parte, Antamina financió el proyecto de agua potable, alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales de Huarney (S/ 221.8 millones) y el mejoramiento de los servicios de salud en el establecimiento de salud de Huari – Áncash (S/ 206 millones), del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y del Ministerio de Salud (MINSA)⁶.

⁶ Agencia de Promoción de la Inversión Privada (2024). *Empresas mineras financiaron 185 proyectos por S/ 3787 millones a través de Obras por Impuestos*. Plataforma del Estado Peruano.

Conforme a lo expuesto, se advierte que gracias a la minería formal (gran y mediana minería), se han obtenido beneficios en términos económicos y sociales, contribuyendo con el desarrollo del país en materia de educación, salud, transporte y otros.

No obstante, con relación a los impactos generados por la minería ilegal, se debe señalar que se estima que la evasión anual del Impuesto a la Renta se encuentra entre S/140 millones y S/467 millones, de acuerdo con un análisis realizado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

En consecuencia, la minería ilegal genera pérdidas al Perú por más de S/22,700 millones al año (2.5% del PBI), que mueve más recursos económicos que el narcotráfico y pone en peligro la seguridad nacional, la biodiversidad, el ambiente, los derechos humanos y la salud de los peruanos, según lo informado por la Sociedad Nacional de minería, Petróleo y Energía (SNMPE).

Según el Diario Gestión (2025), el Estado Peruano dejó de recaudar en términos tributarios cerca de S/7.500 millones desde el año 2023 hasta julio de 2025.

Asimismo, se indica que, en los últimos tres años, más de 19 millones de hectáreas han sido destruidas por diversos factores, entre ellos por la minería ilegal, que sólo en la selva, arrasó con más de 180 mil hectáreas de bosques.

De acuerdo con información del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), sólo en Impuesto a la Renta se han generado pérdidas por S/5,200 millones, para el año 2025. Con ese recurso no percibido, se pudo haber financiado la construcción de 1,500 escuelas primarias rurales, o 500 colegios secundarios urbanos, o 750 centros de salud y 375 comisarías, o construido 750 kilómetros de carreteras, entre otras obras, que se pudieron haber ejecutado, o haber realizado mejoras en los servicios públicos y beneficios que pudo haber percibido la población (Fuente Diario Gestión).

Para el año 2025, se esperan pérdidas por canon minero (dejados de percibir) por S/2,600 millones, afectando la oferta de bienes y servicios para la población⁷.

Conforme a lo expuesto, se advierte que, si bien con la propuesta normativa se busca promover la pequeña y minería artesanal, es necesario precisar que, en el capítulo referido al análisis de costo beneficio, se advierte que no se cuenta con los sustentos sólidos que permitan conocer sobre los impactos positivos de forma cuantificable que se podrían generar con la aprobación de la propuesta normativa.

Tal situación en lugar de promover la inversión en minería podría constituirse en un desincentivo, desencadenando repercusiones en el ámbito económico, social y ambiental para el país, cuando lo que se debe hacer es resaltar los beneficios que dicha actividad viene generando, de acuerdo con lo señalado anteriormente.

<https://www.gob.pe/proinversionhttps://www.gob.pe/institucion/proinversion/noticias/1033246-empresas-mineras-financiaron-185-proyectos-por-s-3787-millones-a-traves-de-obras-por-impuestos>

⁷ Diario Gestión (2025) *Gobierno: minería ilegal le costó al Perú S/7,500 millones en impuestos no pagados*. <https://gestion.pe/economia/gobierno-mineria-ilegal-le-costo-al-peru-s7500-millones-en-impuestos-no-pagados-noticia/?ref=gesr>

Además, se debe considerar que la Defensoría del Pueblo, a través del Informe Defensorial N° 167⁸, evaluó la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú, identificando problemas en el proceso de formalización, supervisión y fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal.

Entre los principales hallazgos se destacaron los siguientes:

- Dificultades de formalización: Obstáculos como la acreditación de la titularidad de las concesiones mineras y terrenos superficiales, retrasos en la implementación de la Ventanilla Única, y carencias de personal y recursos en las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREMS).
- Débil supervisión y fiscalización, falta de transparencia y capacidad operativa de los gobiernos regionales, así como alta rotación de personal y deficiencias logísticas.
- Aumento de la minería ilegal en áreas protegidas como La Pampa, con impactos ambientales y sociales graves, especialmente para las comunidades indígenas.

Por otro lado, se debe señalar que la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) enfrenta una crisis estructural derivada de la ausencia de un marco normativo que integre los diferentes sistemas, políticas y normas que involucra su desarrollo, por lo que el proceso de formalización minera para la MAPE ha sido ineficaz, debido a barreras estructurales que afectan a la mayoría de los mineros artesanales y de pequeña escala. La política aprobada para la MAPE revela dos factores que han contribuido al fracaso del proceso de formalización. Estos factores incluyen lo siguiente:

- La inconsistencia normativa para la formalización y atención para la pequeña minería y minería artesanal: Esta barrera refleja la falta de un marco regulatorio unificado que establezca estándares claros y aplicables, dificultando la implementación eficiente de políticas.
- Las débiles capacidades estatales para la formalización, la supervisión y fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal. La insuficiente preparación técnica y logística de las entidades gubernamentales limita el alcance y eficacia de los procesos de formalización y fiscalización.

A dichos factores, la Defensoría del Pueblo agrega lo siguiente:

- **Falta de mecanismos de participación ciudadana efectivos:** La exclusión de las comunidades y otros actores clave del proceso de gestión y supervisión que genera falta de legitimidad en las decisiones tomadas, incrementando riesgos de conflictividad.
- **Ausencia de una política clara de gestión del territorio:** La falta de definición de áreas adecuadas para la MAPE, que provoca conflictos por uso del suelo, ya que actividades agrícolas, forestales y mineras compiten por el espacio, afectando tanto a las comunidades como al medio ambiente.
- **Ausencia de regulaciones y fiscalización efectivas para mitigar impactos ambientales y sanitarios:** Esta carencia expone a las comunidades y al entorno a daños graves,

⁸ Defensoría del Pueblo (2014). *Informe N° 167: "Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú. 2012-2014 Supervisión a las entidades de alcance nacional y regional"*. [Informe-Defensorial-N-167-2.pdf](#)

como contaminación por mercurio y otras sustancias, sin medidas correctivas adecuadas.

- **Falencias en el sistema de otorgamiento de concesiones mineras para la MAPE:** La superposición de concesiones mineras, forestales y con fuentes de agua genera:
 - Imposibilidad de cumplir con requisitos legales.
 - Conflictos sociales por acceso al territorio.
 - Impactos ambientales negativos que agravan la conflictividad.
- **Ausencia de articulación entre el proceso de formalización y estrategias contra la minería ilegal:** Esta desconexión permite que el crimen organizado y la minería ilegal coexistan con procesos formales, debilitando los esfuerzos del Estado.
- **Falta de incentivos para los mineros de la MAPE:** La carencia de estímulos económicos y sociales desincentiva la formalización y el cumplimiento normativo, perpetuando la informalidad.
- **Falta de claridad y accesibilidad en los deberes y obligaciones de los mineros:** Requisitos complejos y poco accesibles dificultan que los mineros de la MAPE cumplan con las normativas establecidas, aumentando la informalidad.
- **Débiles capacidades estatales para la formalización, supervisión y fiscalización:** Presupuesto insuficiente y dependencia de asignaciones anuales. La falta de recursos económicos sostenibles impide implementar políticas de largo plazo y debilita la capacidad estatal para atender las necesidades del sector.

En consecuencia, para abordar el problema público sobre la pequeña minería y minería artesanal, es necesario contar con un análisis y revisión exhaustiva de las barreras estructurales identificadas, el cual debe considerar la incorporación de un enfoque inclusivo, alineado a la Política Nacional Multisectorial, que promueva la gestión territorial adaptada a las particularidades de cada región, lo que también implica el fortalecimiento institucional de las entidades con competencia en minería.

a) Análisis de las disposiciones complementarias finales

Sobre el particular, a través de las Disposiciones Complementarias Finales, se propone lo siguiente:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Energía y Minas, realizará las acciones pertinentes para la implementación de la Reglamentación de la presente norma, dentro del plazo de sesenta (60) días calendarios contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

SEGUNDA. – Derogatorias y Modificatorias

Se derogan y modifican las normas correspondientes que se opongan a la presente Ley”

De la revisión de las Disposiciones Complementarias Finales, no se formulan comentarios u observaciones, toda vez que tienen por finalidad establecer el plazo para la aprobación de la reglamentación, así como derogar y modificar aquellas normas que se opongan a la propuesta normativa.

III. CONCLUSIONES

1. El proyecto de ley se constituye en una iniciativa que busca establecer la modificación a la inversión para alcanzar la producción mínima y al pago anual del Derecho de Vigencia por cada hectárea otorgada de las concesiones mineras. Sin embargo, se debe precisar que es necesario contar con un análisis y revisión exhaustiva que, de acuerdo con el análisis costo beneficio permita conocer los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general.
2. Los problemas de la minería ilegal tienen un trasfondo estructural, para lo cual es necesario contar con una nueva política y marco normativo que responda a la realidad y necesidades de la población, promoviendo el desarrollo sostenible que integre un equilibrio social, económico y ambiental.
3. El proyecto normativo, al no contar con sustentos sólidos que permitan conocer los impactos positivos de forma cuantificable, podría constituirse en un desincentivo, desencadenando repercusiones en el ámbito económico, social y ambiental para el país; en ese sentido, se deben considerar los beneficios que dicha actividad viene generando en favor de la población.
4. Con respecto a las Disposiciones Complementarias Finales, no se formulan comentarios u observaciones, toda vez que tienen por finalidad establecer el plazo para la aprobación de la reglamentación, así como derogar y modificar aquellas normas que se opongan a la propuesta normativa.

Por las razones expuestas en el presente informe, el Proyecto de Ley N° 13497/2025-CR, “Ley que revierte las concesiones mineras ociosas a la administración del estado peruano”, merece **OPINIÓN DESFAVORABLE**, en particular, porque se observa que el contenido de las modificaciones de los artículos 38, 39 y 40 del Texto Único Ordenado de la ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, toda vez, que es necesario contar con un análisis y revisión exhaustiva de las barreras estructurales de la minería informal en todo su contexto.

En ese sentido, **se recomienda** que el proyecto de ley sea revisado y fortalecido, incorporando las observaciones formuladas en el presente informe, a fin de asegurar su coherencia, viabilidad e impacto efectivo en la protección del derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado.

Sin más que agregar, quedo a su disposición para atender cualquier consulta adicional que pudiese surgir sobre el particular.

Lima, 05 de mayo de 2026.

Atentamente,

Firmado digitalmente

Marilú Martha Falcón Rojas

Adjunta de Medio Ambiente y Cambio Climático

mfalcon@defensoria.gob.pe