CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00520-2026-2031-CD
RU 35851-CD
06 OCTUBRE 2026 12:45 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

SUMILLA: LEY DE LA MINERIA A PEQUEÑA ESCALA – MAPE

Proyecto de Ley

El Diputado **RAÚL JESÚS CAMARGO PORTA,** y los diputados integrantes del **Grupo Parlamentario Partido Cívico Obras** que suscriben la presente iniciativa, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa reconocido por el artículo 102, inciso 1) y 107 de la Constitución Política del Perú, así como de conformidad con el artículo 3 del Reglamento del Congreso de la República, el artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados y las demás disposiciones reglamentarias aplicables, someten a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

LEY DE PROMOCIÓN, FORMALIZACIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y LA MINERÍA ARTESANAL,

LEY MAPE

TÍTULO PRELIMINAR
PRINCIPIOS RECTORES DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA

Artículo I. Principio de interés nacional y necesidad pública

Declárase de interés nacional y necesidad pública la promoción, formalización y desarrollo sostenible de la pequeña minería, la minería artesanal y la minería tradicional, en su condición de actividades generadoras de empleo, ingreso familiar y dinamismo económico territorial, particularmente en zonas rurales, altoandinas y amazónicas de menor desarrollo relativo.

Artículo II. Principio de formalización progresiva

La formalización de la MAPE constituye un proceso gradual, continuo y de mejora permanente que reconoce las diferentes brechas técnicas, económicas, sociales y territoriales de sus actores, habilitando rutas diferenciadas de cumplimiento según la escala, ubicación geográfica y capacidad de gestión de

cada sujeto minero, sin que ello suponga renuncia a los estándares mínimos exigibles en materia ambiental, de seguridad y tributaria.

Artículo III. Principio de sostenibilidad ambiental y responsabilidad social

Toda actividad de la MAPE se ejecuta bajo criterios de prevención, minimización, mitigación y remediación del impacto ambiental, así como de respeto de los derechos de las poblaciones, comunidades campesinas y nativas del entorno donde se desarrolla, impulsando la sustitución progresiva del mercurio y demás insumos de alto riesgo por tecnologías limpias disponibles.

Artículo IV. Principio de simplificación administrativa y ventanilla única

El Estado, en sus tres niveles de gobierno, articula los procedimientos vinculados a la MAPE mediante plataformas digitales interoperables, elimina exigencias administrativas redundantes y prioriza mecanismos de silencio administrativo positivo en aquellos procedimientos cuya aplicación no comprometa la sostenibilidad ambiental, la seguridad de las personas ni los derechos de terceros.

Artículo V. Principio de enfoque territorial y descentralización

Las políticas, los planes y los instrumentos de gestión de la MAPE se diseñan y ejecutan reconociendo las particularidades geológicas, productivas, sociales y culturales de cada ámbito territorial, fortaleciendo de manera efectiva las competencias y capacidades operativas de los Gobiernos Regionales y Locales.

Artículo VI. Principio de inclusión financiera, económica y tecnológica

El Estado promueve activamente el acceso de los sujetos de la MAPE al sistema financiero y al mercado de capitales, a los servicios tecnológicos y a los mecanismos de encadenamiento productivo, priorizando a quienes se encuentran en proceso de formalización y a las organizaciones asociativas de pequeños productores y mineros artesanales.

Artículo VII. Principio de equidad de género e interculturalidad

Las políticas, los programas y los procedimientos regulados por la presente Ley incorporan de manera transversal un enfoque de género, interculturalidad e inclusión social, orientado a remover las barreras que limitan la participación plena de las mujeres, los pueblos indígenas u originarios y otros grupos históricamente excluidos de la actividad minera de pequeña escala.

Artículo VIII. Principio de trazabilidad de la cadena de valor mineral

La comercialización de los minerales provenientes de la MAPE se sustenta en mecanismos de trazabilidad documentaria y, de manera progresiva, en

soluciones digitales que permitan identificar su origen lícito, contribuir a la lucha contra la minería ilegal y facilitar el acceso a mercados formales, nacionales y de exportación.

TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo integral para la promoción, formalización, desarrollo tecnológico, sostenibilidad ambiental, competitividad y protección social de la pequeña minería, la minería artesanal y la minería tradicional, conjunto que en adelante se denomina MAPE, bajo un enfoque de gestión descentralizada, simplificación administrativa e inclusión económica.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente Ley son de aplicación en todo el territorio nacional a toda persona natural o jurídica, así como a las formas asociativas reconocidas por el ordenamiento vigente —incluidas las cooperativas mineras y las centrales de cooperativas—, que desarrollen actividades de exploración, explotación, beneficio, comercialización o labores conexas respecto de sustancias minerales metálicas y/o no metálicas, dentro de los límites de extensión y producción correspondientes a la pequeña minería, la minería artesanal y la minería tradicional.

Artículo 3. Definiciones

Para efectos de la presente Ley y su Reglamento, se adoptan las siguientes definiciones:

a) MAPE: Conjunto conformado por la pequeña minería, la minería artesanal y la minería tradicional, categorías que se diferencian por su escala de extensión, capacidad de producción y grado de mecanización.

b) Unidad Minera a Pequeña Escala: Área geográfica donde el titular de la actividad minera desarrolla labores de exploración, explotación, beneficio o labores conexas propias de la MAPE.

c) Sujeto en Proceso de Formalización: Persona natural o jurídica inscrita en el Registro Nacional Unificado de la MAPE que se encuentra tramitando el cumplimiento progresivo de los requisitos de formalización.

d) Productor Minero de Pequeña Escala Formal: Persona natural o jurídica titular de una operación o labor minera de pequeña minería o de minería artesanal que ha culminado su proceso de formalización.

e) Pequeño Productor Minero: Persona natural, conjunto de personas naturales o persona jurídica que desarrolla actividad minera dentro de los límites de extensión y producción establecidos en el artículo 5 de la presente Ley.

f) Productor Minero Artesanal: Persona natural, conjunto de personas naturales o persona jurídica que desarrolla, mediante trabajo individual, familiar o asociativo, actividad minera dentro de los límites de extensión y producción establecidos en el artículo 5 de la presente Ley.

g) Minero Tradicional: Persona natural que practica formas ancestrales o consuetudinarias de aprovechamiento mineral, que comercializa su producción mediante liquidación de compra, no requiere infraestructura ni maquinaria compleja y no es titular de una unidad minera propia.

h) Registro Nacional Unificado de la MAPE – RUNAMAPE: Plataforma única e interoperable que integra los registros de formalización de pequeños productores mineros, productores mineros artesanales, mineros tradicionales y unidades mineras formales de pequeña escala.

i) Ventanilla Única Digital MAPE: Sistema informático interinstitucional e interoperable que centraliza, simplifica y da seguimiento a los procedimientos administrativos vinculados a la formalización, promoción y sostenibilidad de la MAPE.

j) Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización – IGAFOM: Instrumento de gestión ambiental simplificado y diferenciado por escala productiva, exigible a los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales en proceso de formalización.

k) Ficha Técnica Ambiental Regional – FITAR: Instrumento de gestión ambiental simplificado aplicable a la minería tradicional, acorde con la naturaleza y escala mínima de dicha actividad.

l) Trazabilidad Mineral: Conjunto de acciones de debida diligencia, documentarias y/o digitales, que permiten identificar el origen lícito de los minerales desde su extracción hasta su comercialización final.

m) Comercializador: Persona natural o jurídica dedicada a la compra y venta de minerales, prioritariamente provenientes de la MAPE, que sustenta sus

operaciones mediante los comprobantes de pago que correspondan conforme a ley.

n) REPROCOR: Registro de Procesadores y Comercializadores de Oro y otros minerales, a cargo de la Dirección General de Minería a Pequeña Escala.

o) FONDEMAPE: Fondo Nacional para el Desarrollo de la Minería a Pequeña Escala, creado por la presente Ley con el propósito de financiar la promoción, capacitación, innovación y competitividad de la MAPE.

p) Parque Industrial Minero: Área geográfica habilitada de manera ordenada para la reubicación y desarrollo de actividades de beneficio de minerales, dotada de infraestructura para el uso adecuado del agua y el tratamiento de residuos.

q) Minería de Placeres Auríferos: Aprovechamiento de yacimientos secundarios formados por concentración mecánica de minerales tras procesos de denudación, meteorización o alteración de yacimientos primarios, desarrollados principalmente en cuencas amazónicas.

r) Contrato de Explotación Minera: Acuerdo mediante el cual el titular de un derecho minero autoriza a un tercero a desarrollar actividad de la MAPE sobre la totalidad o parte de su concesión, a cambio de una contraprestación.

s) Formalización Progresiva: Modelo de cumplimiento escalonado de los requisitos técnicos, ambientales y legales de formalización, sujeto a plazos, metas e incentivos diferenciados según el avance de cada sujeto minero.

t) Pasivo Ambiental Minero de Pequeña Escala: Instalación, labor o desmonte abandonado proveniente de actividades de la MAPE que representa un riesgo actual o potencial para el ambiente y la salud, y que carece de responsable identificado o solvente.

Artículo 4. Amparo por el trabajo y función social de la concesión minera

La presente Ley ratifica y reivindica el principio contenido en el artículo IV del "Título Preliminar del "Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería"", aprobado por Decreto Supremo N.° 014-92-EM, según el cual la concesión minera obliga a su trabajo, entendido como la inversión efectiva orientada a la producción de sustancias minerales, en concordancia con las disposiciones modificatorias establecidas en la presente norma.

Artículo 5. Estratificación de la Minería a Pequeña Escala

Para efectos de la presente Ley, la MAPE se estratifica de la siguiente manera, sin perjuicio de las disposiciones complementarias modificatorias que sustituyen el artículo 91 del "Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería":

a) Pequeño Productor Minero: Quien posea, bajo cualquier título, entre mil (1,000) y cinco mil (5,000) hectáreas entre petitorios y concesiones mineras, y cuya producción no exceda las 500 TM/día tratándose de minerales metálicos, o mil doscientas (1,200) TM/día tratándose de minerales no metálicos y materiales de construcción; incluye a los titulares de concesiones de beneficio y/o refinación con capacidades equivalentes.

b) Productor Minero Artesanal: Quien mediante trabajo individual, familiar o asociativo posea entre una (1) y mil (1,000) hectáreas, con una capacidad de producción de hasta 50 TM/día para minerales metálicos y hasta 100 TM/día para minerales no metálicos y materiales de construcción.

c) Minero Tradicional: Quien desarrolle prácticas consuetudinarias de aprovechamiento mineral sin infraestructura ni maquinaria compleja, con una producción equivalente máxima de cinco (5) toneladas métricas por día.

Tratándose de yacimientos metálicos de tipo placer, los límites de capacidad instalada de producción y/o beneficio serán establecidos en el Reglamento de la presente Ley, atendiendo a criterios técnicos, ambientales y de sostenibilidad hídrica propios de las cuencas amazónicas. La condición de pequeño productor minero, productor minero artesanal o minero tradicional se acredita ante la Dirección General de Minería a Pequeña Escala mediante declaración jurada bienal, sujeta a fiscalización posterior.

TÍTULO II
MARCO INSTITUCIONAL DE LA MAPE

CAPÍTULO I
RECTORÍA Y COMPETENCIAS

Artículo 6. Ente rector de la MAPE

El MEM (MEM), a través de la Dirección General de Minería a Pequeña Escala, es el ente rector encargado de diseñar, aprobar y evaluar las políticas nacionales de promoción, formalización y sostenibilidad de la MAPE. La citada Dirección General asume la denominación y competencias que anteriormente correspondían a la Dirección General de Formalización Minera, incorporando

funciones de promoción de la competitividad y la innovación tecnológica del subsector.

Artículo 7. Competencias de los Gobiernos Regionales

En el marco del proceso de descentralización, las Direcciones Regionales de Energía y Minas, o las que hagan sus veces, ejercen las competencias que les asigna la presente Ley y su Reglamento para la tramitación de la formalización, la fiscalización y la promoción de la MAPE dentro de su jurisdicción, debiendo reportar de manera periódica al ente rector la información correspondiente para su consolidación en el RUNAMAPE.

CAPÍTULO II
INSTITUCIONALIDAD DE COORDINACIÓN MULTISECTORIAL

Artículo 8. Consejo Nacional de la MAPE – CONAMAPE

Créase el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Minería a Pequeña Escala – CONAMAPE, como órgano de coordinación multisectorial adscrito a la Presidencia del Consejo de ministros, encargado de proponer y hacer seguimiento del Plan Nacional de Promoción, Competitividad y Formalización de la MAPE. El CONAMAPE está integrado por representantes de:

a) Presidencia del Consejo de ministros, quien lo preside.
b) MEM.
c) Ministerio de la Producción.
d) Ministerio de Economía y Finanzas.
e) Ministerio del Ambiente.
f) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
g) Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT.
h) Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones – SBS.
i) Corporación Financiera de Desarrollo – COFIDE.
j) Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET.
k) Gobiernos Regionales, elegido conforme a lo establecido en el Reglamento.
l) Cinco representantes de las organizaciones nacionales de la MAPE legalmente constituidas, incluida la Confederación Nacional de Mineros Artesanales del Perú – CONFEMIN, garantizando la participación de al menos una representante mujer.

La Secretaría Técnica del CONAMAPE está a cargo de la Dirección General de Minería a Pequeña Escala. Los organismos de cooperación técnica internacional pueden participar como miembros consultivos, sin derecho a voto.

Artículo 9. Mesas Ejecutivas Regionales de la MAPE

Constitúyanse las Mesas Ejecutivas Regionales de la MAPE en los departamentos con mayor incidencia de la actividad, como espacios de coordinación entre el Gobierno Regional, los Gobiernos Locales, las organizaciones de productores mineros y las entidades del gobierno nacional con competencias en la materia, con la finalidad de articular la implementación territorial de la política nacional y agilizar la atención de procedimientos de formalización.

Artículo 10. Observatorio Nacional de la MAPE

Créase el Observatorio Nacional de la MAPE, a cargo de la Dirección General de Minería a Pequeña Escala, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, como plataforma pública de información estadística, geoespacial y de indicadores de formalización, producción, comercialización y cumplimiento ambiental de la MAPE, de acceso libre y actualización periódica.

TÍTULO III
FORMALIZACIÓN Y REGISTRO DE LA MAPE

CAPÍTULO I
VENTANILLA ÚNICA DIGITAL Y REGISTRO NACIONAL UNIFICADO

Artículo 11. Ventanilla Única Digital MAPE

Impleméntese la Ventanilla Única Digital MAPE como sistema informático interoperable entre el MEM, los Gobiernos Regionales, el INGEMMET, la SUNAT, la SBS, el Ministerio del Ambiente y las demás entidades con competencia en la formalización, a través del cual se tramitan, de manera integrada y con seguimiento en línea, los procedimientos vinculados al Registro Nacional Unificado de la MAPE, al IGAFOM y a la FITAR, a los permisos de insumos fiscalizados y a la acreditación de terreno superficial.

Artículo 12. Registro Nacional Unificado de la MAPE – RUNAMAPE

Créase el Registro Nacional Unificado de la MAPE – RUNAMAPE, a cargo de la Dirección General de Minería a Pequeña Escala, que integra en una sola plataforma los siguientes sub-registros de:

a) Pequeños Productores Mineros.
b) Productores Mineros Artesanales.
c) Mineros Tradicionales.
d) Unidades Mineras Formales de Pequeña Escala, conformado por quienes cuentan con autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio.

La consolidación de los cuatro sub-registros en el RUNAMAPE elimina la duplicidad de trámites y expedientes que generaba la existencia de registros independientes, garantizando su interoperabilidad con el catastro minero nacional a cargo del INGEMMET y con la base de datos de derechos mineros.

Artículo 13. Procedimiento de formalización progresiva

El acceso y la permanencia en el RUNAMAPE se sujetan al siguiente procedimiento de formalización progresiva:

1. Inscripción preliminar del sujeto en proceso de formalización, con indicación de coordenadas UTM DATUM WGS-84 de la unidad minera.
2. Presentación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización – IGAFOM, o de la Ficha Técnica Ambiental Regional – FITAR tratándose de minería tradicional.
3. Acreditación de la titularidad, cesión, contrato de explotación o resolución del procedimiento ad hoc respecto de la concesión minera.
4. Acreditación de la propiedad, posesión o autorización de uso del terreno superficial, conforme al Título IX de la presente Ley.
5. Declaración jurada de inexistencia de restos arqueológicos, sujeta a fiscalización posterior por el Ministerio de Cultura.
6. Emisión de la autorización de inicio o reinicio de actividades por la Dirección Regional de Energía y Minas competente.

Los requisitos enumerados pueden tramitarse y acreditarse de manera simultánea a través de la Ventanilla Única Digital MAPE. La formalización tiene carácter obligatorio, permanente e indeterminado, priorizándose la regularización de los permisos de insumos fiscalizados y de las obligaciones tributarias y contables, por constituir factores determinantes de la legalidad de la actividad.

Artículo 14. Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización – IGAFOM

El IGAFOM es el instrumento de gestión ambiental exigible a los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales en proceso de formalización, diferenciado por escala productiva y nivel de riesgo ambiental. Mediante Decreto Supremo del MEM, refrendado por el Ministerio del Ambiente, se aprueban sus disposiciones reglamentarias en un plazo máximo de noventa (90) días calendario contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 15. Ficha Técnica Ambiental Regional – FITAR

La FITAR es el instrumento de gestión ambiental simplificado exigible a los mineros tradicionales, acorde con la escala mínima de dicha actividad, y se aprueba conforme al procedimiento y plazo establecidos en el artículo anterior.

Artículo 16. Plazos y silencio administrativo positivo

Los procedimientos vinculados a la inscripción en el RUNAMAPE y a la evaluación del IGAFOM y la FITAR se sujetan a los plazos máximos que establezca el Reglamento de la presente Ley, transcurridos los cuales sin pronunciamiento expreso de la autoridad competente, opera el silencio administrativo positivo, salvo en aquellos procedimientos que el Reglamento identifique expresamente como excluidos por comprometer la sostenibilidad ambiental, la seguridad de terceros o la existencia de superposición con áreas protegidas o zonas arqueológicas.

Artículo 17. Zonas excluidas del proceso de formalización

No pueden acogerse al proceso de formalización regulado por la presente Ley las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividad minera en zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas, reservas indígenas, reservas territoriales en proceso de adecuación y demás áreas restringidas conforme a la legislación vigente; tampoco aquellas unidades mineras que, habiéndose acogido a procesos de formalización anteriores al amparo de los Decretos Legislativos N.° 1105 y N.° 1293 y de la Ley N.° 31007, hubieran obtenido la aprobación de su respectivo instrumento de gestión ambiental sin dar cumplimiento a sus compromisos.

CAPÍTULO II
MODALIDADES DE ACCESO AL TÍTULO MINERO

Artículo 18. Zonas especiales, parques industriales mineros y áreas extinguidas

Mediante Decreto Supremo del MEM se establecen zonas especiales para la MAPE sobre áreas mineras extinguidas y libres, las cuales son adjudicadas por el INGEMMET a favor del FONDEMAPE sin necesidad del procedimiento ordinario previsto en el "Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería". En dichas zonas especiales, el FONDEMAPE puede suscribir contratos de explotación sobre áreas de hasta veinticinco (25) hectáreas en beneficio de sujetos inscritos en el RUNAMAPE. Extraordinariamente, para la minería artesanal pueden otorgarse concesiones mineras en extensiones de una (1) hasta mil (1,000) hectáreas, conforme al sistema de cuadrículas vigente.

Artículo 19. Contrato de explotación minera

Por el contrato de explotación minera, el titular de un derecho minero autoriza a personas naturales o jurídicas a desarrollar actividad de la MAPE para extraer minerales en la totalidad o parte de su concesión, a cambio de una contraprestación. Dicho contrato constituye requisito alternativo a la titularidad del derecho minero para acreditar la condición de sujeto de la MAPE conforme al artículo 5 de la presente Ley, y debe inscribirse en los Registros Públicos para surtir efectos frente al Estado y terceros.

De no alcanzarse acuerdo para la suscripción del contrato de explotación minera respecto de una concesión donde viene desarrollando actividad un sujeto inscrito en el RUNAMAPE, la Dirección Regional de Energía y Minas competente, o la Dirección General de Minería a Pequeña Escala, inicia un procedimiento ad hoc orientado a establecer la primacía de la realidad y la continuidad de la actividad minera, cuyo procedimiento es reglamentado por el MEM, en coordinación con el INGEMMET, en un plazo de noventa (90) días calendario contados desde la vigencia de la presente Ley.

Artículo 20. Derecho de preferencia de los productores mineros artesanales

Los productores mineros artesanales inscritos y vigentes en el RUNAMAPE gozan de derecho de preferencia en la formulación de petitorios mineros, quedando exceptuados del pago por derecho de trámite y vigencia durante el ejercicio de dicho derecho, conforme a los plazos y condiciones que establezcan las disposiciones complementarias de la presente Ley.

Artículo 21. Extinción de concesiones sin actividad y derecho preferente asociativo

El INGEMMET o la Dirección Regional de Energía y Minas competente, a solicitud del interesado, extingue la concesión minera en la que el titular no realice actividad minera, otorgando derecho de preferencia para formular el

petitorio de manera asociativa a quienes se encuentren en proceso de formalización, siempre que acrediten posesión continua, inversión y explotación durante los diez (10) años previos a su solicitud. Las personas naturales beneficiarias deben agruparse y constituir una persona jurídica para acceder a dicho derecho preferente.

TÍTULO IV
PROMOCIÓN, CAPACITACIÓN, INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA

CAPÍTULO I
PROMOCIÓN Y COMPETITIVIDAD

Artículo 22. Rol promotor del Estado

El Estado promueve, protege y facilita el desarrollo integral de la MAPE, garantizando el acceso a la asistencia técnica operativa, a las nuevas tecnologías de explotación y beneficio, y a servicios empresariales, financieros y no financieros orientados a fortalecer su competitividad y su articulación con los mercados formales.

Artículo 23. Instrumentos de promoción empresarial

Constituyen instrumentos de promoción de la MAPE, entre otros:

a) El acceso a servicios de desarrollo empresarial, cooperativismo y centros de innovación tecnológica, bajo la tutoría del Ministerio de la Producción y del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

b) El acceso a servicios financieros bajo la tutoría de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

c) El acceso a mecanismos de inversión en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, bajo la tutoría del CONCYTEC y el INGEMMET.

d) La asistencia técnica en la cadena productiva, a cargo de la Dirección General de Minería a Pequeña Escala.

e) La publicidad anual de la contribución económica de la MAPE al desarrollo nacional, elaborada por el MEM en coordinación con el INEI y el INGEMMET.

f) La promoción de la formalización laboral, a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en coordinación con el MEM.

Artículo 24. Promoción de las exportaciones y encadenamientos productivos

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en coordinación con el Ministerio de la Producción y el MEM, promueve el crecimiento, la diversificación y la

consolidación de las exportaciones de los minerales provenientes de la MAPE, así como el desarrollo de encadenamientos productivos orientados a la transformación e industrialización de joyería y orfebrería de oro y otros metales, con apertura de mercados en el interior y el exterior del país.

CAPÍTULO II
CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA

Artículo 25. Programas de capacitación técnica

Los programas de capacitación y asistencia técnica dirigidos a la MAPE comprenden, entre otros aspectos, la organización empresarial y asociativa, la gestión de la producción y la productividad, la comercialización, el financiamiento, los aspectos legales y tributarios, la seguridad y la gestión ambiental. El MEM elabora programas anuales de capacitación en permisología de insumos de la operación, competitividad empresarial y adopción tecnológica, sujetos a indicadores de cobertura, calidad e impacto aprobados en coordinación con el Ministerio de la Producción.

Artículo 26. Asistencia técnica geológica del INGEMMET

El INGEMMET brinda asistencia técnica geológica y minera a los sujetos de la MAPE, que comprende la georreferenciación de áreas de mayor concentración de actividad, la prospección in situ, la realización de estudios geológicos y cartografiado de alteraciones hidrotermales, y la formulación de un programa especial de apoyo referido al análisis de muestras y al logueo y mapeo de estructuras geológicas.

Artículo 27. Servicio Civil de Graduados en apoyo a la MAPE

Constitúyase el programa "Servicio Civil de Graduados en apoyo a la formalización minera", prestado por bachilleres y profesionales de ingeniería geológica, de minas, ambiental, metalúrgica y de seguridad, así como de derecho, sociología, antropología y carreras afines vinculadas a la actividad minera, cuya prestación incrementa el puntaje de evaluación curricular para el acceso a entidades públicas y programas de posgrado. El servicio tiene una duración de un (1) año, prestado luego de obtenido el grado de bachiller, correspondiendo al Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con los Gobiernos Regionales, determinar anualmente el número de vacantes según su disponibilidad presupuestal.

CAPÍTULO III
MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA E INNOVACIÓN

Artículo 28. Modernización tecnológica y tecnologías limpias

El MEM, en coordinación con el Ministerio de la Producción, el Ministerio del Ambiente y los Gobiernos Regionales, promueve el desarrollo de un mercado competitivo de plantas de beneficio que procesen minerales provenientes de la MAPE mediante tecnologías alternativas ambiental, técnica, social y económicamente viables, orientadas a la reducción y eliminación progresiva del uso del mercurio en las operaciones mineras de pequeña escala.

Artículo 29. Investigación aplicada y transferencia tecnológica

El Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CONCYTEC articula, con el soporte de universidades y centros de investigación, la investigación e innovación aplicada a la mejora de los métodos de procesamiento y recuperación de minerales de la MAPE, facilitando el acceso a fondos de financiamiento o cofinanciamiento, a centros de innovación tecnológica y a servicios de asesoría, consultoría empresarial y pruebas piloto orientadas a la sustitución de tecnologías contaminantes.

Artículo 30. Certificación de laboratorios de ensayo

El Instituto Nacional de Calidad – INACAL, en coordinación con el MEM, certifica laboratorios de ensayo en diferentes zonas del país con el objeto de efectuar el análisis de las muestras de mineral extraído por los sujetos de la MAPE, estableciendo métodos de ensayo y procedimientos operativos estandarizados que otorguen mayor transparencia a la cadena de comercialización.

TÍTULO V

FINANCIAMIENTO, MERCADOS Y COMERCIALIZACIÓN DE LA MAPE

CAPÍTULO I
FONDO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MAPE

Artículo 31. Creación del FONDEMAPE

Créase el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Minería a Pequeña Escala – FONDEMAPE, con el propósito de generar incentivos que coadyuven a la promoción, el financiamiento, la capacitación, la competitividad, la innovación tecnológica y la asistencia técnica de los sujetos de la MAPE. El FONDEMAPE está a cargo de la Dirección General de Minería a Pequeña Escala del MEM.

Artículo 32. Fuentes de financiamiento del FONDEMAPE

El FONDEMAPE se financia con las siguientes fuentes:

a) Recursos ordinarios.
b) Recursos directamente recaudados.
c) Recursos por operaciones de endeudamiento.
d) Donaciones y transferencias.
e) Los recursos que provengan del literal c) del artículo 57 del "Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería", destinados a financiar los mecanismos de acceso a la información y estadísticas de la MAPE.
f) Otras fuentes que establezca la norma reglamentaria.

Mediante Decreto Supremo, refrendado por el MEM y el Ministerio de Economía y Finanzas, se reglamenta la administración, uso y ejecución del FONDEMAPE.

CAPÍTULO II
INCLUSIÓN FINANCIERA

Artículo 33. Acceso al sistema financiero

El Estado promueve el acceso de la MAPE al mercado financiero y de capitales, fomentando su expansión y descentralización y facilitando el acercamiento entre las entidades del sistema financiero y los sujetos inscritos en el RUNAMAPE. La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en coordinación con la SUNAT, constituye una Comisión Especial encargada de diseñar mecanismos de acceso bancario e inclusión financiera en un plazo de noventa (90) días calendario, debiendo el sistema financiero tomar en cuenta la inscripción vigente en el RUNAMAPE para la apertura de cuentas y el otorgamiento de financiamiento.

Artículo 34. Participación de COFIDE

La Corporación Financiera de Desarrollo – COFIDE promueve y articula integralmente el financiamiento de la MAPE, diversificando y descentralizando la oferta de servicios financieros, priorizando la canalización de recursos hacia los sujetos formalizados, y adoptando las medidas técnicas, legales y administrativas necesarias para la estandarización de productos financieros destinados a este subsector.

Artículo 35. Programa de crédito para tecnología y maquinaria libre de mercurio

Encargase al Banco de la Nación la creación de un programa de crédito estatal, a una tasa de interés inferior a la del mercado, destinado a la adquisición e implementación de tecnología y maquinaria libres de mercurio para las actividades de la MAPE. En el diseño de dicho programa participan el MEM,

COFIDE y PROCOMPITE, correspondiendo al Reglamento de la presente Ley establecer su implementación.

CAPÍTULO III
COMERCIALIZACIÓN Y TRAZABILIDAD

Artículo 36. Programa Estatal de Compra y Comercialización de Oro

El FONDEMAPE implementa un programa especial de comercialización de oro proveniente de la MAPE, mediante la celebración de convenios con terceros especializados en la prestación de servicios vinculados al programa. Las operaciones de compraventa se ejecutan considerando el valor de mercado, el tipo de producto y la ubicación geográfica de las unidades mineras, sin que la adquisición implique subsidio o distorsión del mercado. Autorízase al Banco de la Nación a prestar los servicios bancarios necesarios para la compra de oro y otros minerales en el marco de este programa.

Artículo 37. Servicio de Beneficio y Comercialización Minera

El MEM fomenta el establecimiento del "Servicio de Beneficio y Comercialización Minera" para promover la construcción y operación de plantas de beneficio que utilicen tecnologías libres de mercurio en zonas de mayor concentración de minería artesanal, quedando el Estado habilitado a instalar plantas de beneficio o laboratorios de análisis de minerales en distintas regiones con la finalidad de impulsar la transparencia y competitividad del proceso de concentración y beneficio de minerales de la MAPE.

Artículo 38. Régimen tributario especial de la MAPE

El Ministerio de Economía y Finanzas y la SUNAT establecen un régimen tributario diferenciado para la MAPE, que comprende:

a) Mecanismos que faciliten la incorporación de un mayor número de contribuyentes a la formalidad tributaria.

b) Campañas permanentes de difusión de los regímenes tributarios aplicables a la MAPE.

c) Un crédito tributario contra el Impuesto a la Renta a favor de la MAPE generadora de renta de tercera categoría acogida al Régimen General, equivalente al monto de los gastos y costos vinculados a su formalización, siempre que sus ingresos anuales no superen las 260 Unidades Impositivas Tributarias.

d) El sinceramiento de deudas tributarias provenientes de actividades de la MAPE menores a una (1) Unidad Impositiva Tributaria.

e) Una retención del impuesto a la renta equivalente al 1.5% aplicable al valor del mineral, tratándose de liquidaciones de compra emitidas a personas naturales sin RUC pertenecientes a la minería tradicional.

f) Un régimen de fiscalización proporcional a la escala productiva de la MAPE.

g) Incentivos para la emisión y uso de comprobantes de pago electrónicos.

Artículo 39. Registro de Procesadores y Comercializadores de Oro y otros minerales – REPROCOR

Créase el REPROCOR, a cargo de la Dirección General de Minería a Pequeña Escala, en el que se inscriben las personas naturales y jurídicas dedicadas a la compra, procesamiento y venta de oro y otros minerales. Los inscritos en los sub-registros del RUNAMAPE comercializan su producción sin necesidad de inscribirse en el REPROCOR, salvo que además se dediquen a actividades de comercialización. El MEM, en coordinación con la SUNAT, elabora el protocolo documentario necesario para el transporte y compra de mineral, a fin de garantizar su trazabilidad.

Artículo 40. Trazabilidad digital de minerales

La Dirección General de Minería a Pequeña Escala implementa progresivamente un sistema electrónico de trazabilidad mineral, interoperable con el RUNAMAPE y el REPROCOR, que permita el registro digital de las operaciones de primera venta entre el sujeto de la MAPE y el comercializador, fortaleciendo la debida diligencia frente a la minería ilegal y facilitando el acceso a mercados internacionales que exijan certificación de origen. El Reglamento establece las etapas de implementación de dicho sistema, priorizando su despliegue en las regiones de mayor producción aurífera.

Artículo 41. La liquidación de compra como comprobante de pago de la minería tradicional

La SUNAT, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y el MEM, reconoce a la liquidación de compra como el comprobante de pago idóneo para sustentar la comercialización de minerales provenientes de la minería tradicional, y capacita a las entidades del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Ministerio Público respecto de los alcances de dicha comercialización y de los ilícitos penales vinculados a la actividad minera.

Artículo 42. Impulso a la joyería y orfebrería nacional

El Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con la SBS, la SUNAT, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el MEM y el Ministerio de la

Producción, promueve las modificaciones normativas necesarias para facilitar el abastecimiento continuo de oro y otros minerales provenientes de la MAPE hacia las empresas nacionales de joyería y orfebrería, fortaleciendo los encadenamientos productivos internos y de exportación, y promoviendo la generación de empleo nacional calificado.

TÍTULO VI
INSUMOS PARA LA OPERACIÓN MINERA

Artículo 43. Transferencia de competencias sobre insumos fiscalizados

La competencia para la regulación, administración, registro y permisos de los insumos para la operación —explosivos, insumos químicos fiscalizables y combustibles— es ejercida por la Dirección General de Minería a Pequeña Escala, para lo cual el MEM conduce el proceso de transferencia de funciones y emite el reglamento correspondiente en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario.

Artículo 44. Explosivos y materiales relacionados

El MEM, en coordinación con las Direcciones Regionales de Energía y Minas y la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil – SUCAMEC, emite en un plazo de noventa (90) días calendario el régimen especial que facilite la adquisición, comercialización, transporte, manipulación, almacenamiento y uso de explosivos y materiales relacionados destinados a la MAPE, así como la Guía Técnica de Seguridad aplicable a los polvorines provisionales de carácter temporal ubicados dentro de las unidades mineras. Los titulares de concesiones con autorización vigente pueden transferir el saldo disponible de explosivos y materiales relacionados a sujetos de la MAPE ubicados dentro de su concesión, debiendo reportar dicha transferencia al MEM.

Artículo 45. Insumos químicos y combustibles

El MEM, el Ministerio del Ambiente y las Direcciones Regionales de Energía y Minas, con el apoyo del CONCYTEC, las universidades, OSINERGMIN, la cooperación internacional y los colegios profesionales, promueven el uso responsable de insumos químicos fiscalizables y combustibles, así como la adopción de tecnologías limpias que reduzcan los riesgos ambientales asociados a su empleo en las actividades de la MAPE.

Artículo 46. Sustitución progresiva del mercurio

En concordancia con los compromisos asumidos por el Estado peruano en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, el MEM, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, diseña e implementa la Estrategia Nacional de Reducción y Eliminación Progresiva del Mercurio en la MAPE, que incluye metas graduales de sustitución tecnológica, incentivos para la adopción de métodos de recuperación de oro libres de mercurio y mecanismos de monitoreo de la calidad ambiental en las zonas de mayor incidencia de esta práctica.

TÍTULO VII
GESTIÓN AMBIENTAL DE LA MAPE

Artículo 47. Responsabilidad ambiental

El titular de la actividad de la MAPE es responsable por las emisiones, efluentes, vertimientos, residuos sólidos, ruido, vibraciones y demás aspectos de su actividad que puedan generar impactos ambientales negativos, debiendo cumplir las obligaciones previstas en las normas vigentes y en los instrumentos de gestión ambiental que le resulten aplicables conforme al Título III de la presente Ley.

Artículo 48. Instrumentos de gestión ambiental diferenciados por escala

Los instrumentos de gestión ambiental exigibles a la MAPE —IGAFOM y FITAR— se diseñan bajo un criterio de proporcionalidad y diferenciación según la escala productiva, el nivel de riesgo ambiental y la ubicación geográfica de la actividad, evitando exigencias técnicas y económicas desproporcionadas para los productores de menor escala, sin menoscabo de los estándares mínimos de protección ambiental.

Artículo 49. Cierre de actividades y pasivos ambientales mineros de la MAPE

El titular de la actividad de la MAPE que decida el cierre definitivo de sus operaciones debe ejecutar las medidas de rehabilitación previstas en su instrumento de gestión ambiental. El MEM, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y los Gobiernos Regionales, implementa el Inventario Nacional de Pasivos Ambientales Mineros de Pequeña Escala y diseña un programa progresivo de remediación de aquellos pasivos que carezcan de responsable identificado o solvente, priorizando las cuencas hidrográficas de mayor afectación.

Artículo 50. Minería de placeres auríferos

El MEM, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y la Autoridad Nacional del Agua, aprueba el reglamento de minería de placeres auríferos en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario contados desde la vigencia de la presente Ley, convocando a la cooperación internacional y a los gremios mineros para su elaboración, con especial atención a la protección de los cuerpos de agua amazónicos.

Artículo 51. Reubicación de actividades de beneficio y parques industriales mineros

Los Gobiernos Regionales, en coordinación con el Ministerio de la Producción, el MEM y la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, formulan programas de reubicación progresiva de las actividades de beneficio de minerales que no concuerden con la zonificación municipal, hacia parques industriales mineros dotados de instalaciones para el uso adecuado del agua y el tratamiento de residuos sólidos y líquidos. Los sujetos del RUNAMAPE que deseen acogerse a este beneficio deben inscribirse ante el Gobierno Regional y presentar su plan de cierre de la actividad que dejarán en abandono.

TÍTULO VIII
SEGURIDAD Y SALUD OCUPACIONAL

Artículo 52. Obligaciones generales de seguridad y salud ocupacional

El titular de la actividad de la MAPE ejecuta sus labores conforme a sistemas, métodos y técnicas orientados al mejor desarrollo de la actividad, con sujeción a las normas de seguridad y salud ocupacional aplicables, y es responsable de comunicar de manera inmediata al Gobierno Regional cualquier indicio de peligro inminente que ponga en riesgo la vida y la salud de los trabajadores.

Artículo 53. Reglamento y guía de gestión de riesgos

El MEM elabora, en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional de la MAPE y la guía metodológica para la identificación y evaluación de riesgos laborales propios de esta actividad, en el marco de la Ley N.° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Artículo 54. Protocolos frente a emergencias

Las Direcciones Regionales de Energía y Minas, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprueban protocolos regionales de atención de emergencias mineras aplicables a las unidades de la MAPE, que

comprenden mecanismos de alerta temprana, rescate y atención médica de urgencia, considerando las condiciones geográficas propias de cada territorio.

TÍTULO IX
TERRENO SUPERFICIAL

Artículo 55. Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial

La acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial requerida para la formalización se realiza mediante cualquiera de las siguientes formas:

a) Título de propiedad o posesión acreditada del predio.
b) Acuerdo suscrito con el propietario del terreno superficial, conforme al artículo 7 de la Ley N.° 26505.
c) Declaración jurada con firma legalizada notarialmente, que indique la condición de propietario o autorizado y la localización geográfica del área en coordenadas UTM DATUM WGS-84.
d) Autorización de uso de terreno superficial en áreas con bosques que integren el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, emitida por la autoridad competente.
e) Otras formas que establezca la norma reglamentaria.

Si el derecho minero se ubica sobre predios rurales sin propiedad inscrita, es suficiente la presentación del Certificado Negativo de Titularidad emitido por la SUNARP, debiendo el Gobierno Regional notificar dicha situación a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.

Artículo 56. Terrenos eriazos del Estado

En caso de terrenos eriazos de propiedad del Estado, el productor minero artesanal y el pequeño productor minero tienen acceso temporal y uso gratuito del predio para el desarrollo de su operación minera, debiendo solicitar el uso del predio ante la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales una vez obtenida la autorización de inicio o reinicio de operaciones, sin que ello implique el retiro de la cobertura forestal existente.

Artículo 57. Superposición con áreas forestales y comunidades campesinas o nativas

La acreditación del terreno superficial puede sustentarse en la base catastral oficial que administran los Gobiernos Regionales o la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural del Ministerio de

Desarrollo Agrario y Riego, disposición que no resulta aplicable en el ámbito de territorios de comunidades campesinas y nativas, ni cuando se acredite superposición con derechos superficiales de terceros, casos en los cuales se requiere el consentimiento expreso de la comunidad titular, conforme a la legislación vigente en materia de consulta y participación.

TÍTULO X
SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN

Artículo 58. Competencias de los Gobiernos Regionales

Los Gobiernos Regionales tienen a su cargo la supervisión y fiscalización de quienes ejercen actividad de la MAPE, en el marco de las funciones transferidas en el proceso de descentralización, recibiendo capacitación y apoyo técnico de la SUNAT, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, según sus respectivas competencias.

Artículo 59. Apoyo técnico en supervisión y fiscalización ambiental

El OEFA aprueba, en un plazo de noventa (90) días calendario, el Reglamento de Supervisión y Fiscalización Ambiental para la MAPE, que contiene los criterios, modalidades y procedimientos aplicables. El Ministerio del Ambiente promueve el uso de tecnología para la fiscalización y provee mayores recursos económicos y técnicos a las Entidades de Fiscalización Ambiental Regionales, con las que puede suscribir convenios de cooperación.

Artículo 60. Régimen de infracciones y sanciones proporcional a la escala productiva

El Reglamento de la presente Ley establece un régimen de infracciones y sanciones administrativas aplicables a la MAPE, graduado conforme a criterios de proporcionalidad, escala productiva, reincidencia y capacidad económica del infractor, priorizando en una primera instancia las medidas correctivas y los planes de adecuación por sobre las sanciones pecuniarias, sin perjuicio de las sanciones que correspondan frente a infracciones graves que pongan en riesgo la vida, la salud o el ambiente.

TÍTULO XI
ASPECTOS LABORALES Y SOCIALES

Artículo 61. El derecho al trabajo en la MAPE

La actividad de la MAPE se sustenta en los incisos 2, 15 y 24.b) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, que reconocen el derecho a la igualdad ante la ley, a trabajar libremente con sujeción a la ley, y a la libertad y seguridad personal, encontrándose proscrita la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas en cualquiera de sus formas; asimismo, en los artículos 22 al 29 de la Constitución, que reconocen al trabajo como deber y derecho. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo prioriza la formalización laboral en el sector, en articulación con los Gobiernos Regionales y Locales. La minería tradicional, por su naturaleza consuetudinaria, se mantiene ajena al régimen laboral general.

Artículo 62. Equidad de género e inclusión social en la MAPE

El MEM, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, diseña e implementa mecanismos de promoción de la participación de las mujeres en la actividad de la MAPE, que incluyen líneas de financiamiento y capacitación con enfoque de género, así como acciones orientadas a erradicar cualquier forma de discriminación o violencia hacia las mujeres que desarrollan dicha actividad.

Artículo 63. Erradicación del trabajo infantil

El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en coordinación con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y los Gobiernos Regionales, implementa un Plan Sectorial de Erradicación del Trabajo Infantil en zonas de actividad de la MAPE, que incluye mecanismos de vigilancia, acceso a programas educativos y atención integral a las familias mineras en situación de vulnerabilidad, en concordancia con los convenios internacionales suscritos por el Perú en materia de erradicación del trabajo infantil.

Artículo 64. Relevo generacional y asociatividad

El MEM, en coordinación con el Ministerio de Educación y los Gobiernos Regionales, promueve programas de formación técnica y relevo generacional dirigidos a los hijos e hijas de los productores mineros de la MAPE, así como el fortalecimiento de las organizaciones asociativas, cooperativas mineras y centrales de cooperativas, como mecanismo de sostenibilidad de largo plazo del subsector.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Vigencia de la Ley y reglamentación

La presente Ley entra en vigencia a los treinta (30) días calendario siguientes a la publicación de su Reglamento. El MEM aprueba el Reglamento de la presente Ley en un plazo de noventa (90) días calendario contados desde su publicación.

SEGUNDA. Adecuación de procedimientos en trámite

Los expedientes de formalización del Registro Integral de Formalización Minera – REINFO que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por los Decretos Legislativos N.° 1293 y N.° 1336 y sus disposiciones reglamentarias, hasta el plazo previsto en la Ley N.° 31388, Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral. Los sujetos vigentes en el REINFO pueden acogerse a la presente Ley, formando parte del procedimiento los documentos ya aprobados en dicho registro. Los instrumentos de gestión ambiental en evaluación o aprobados al amparo de la Ley N.° 27651 y su Decreto Supremo N.° 013-2012-EM pueden acogerse a la presente Ley.

TERCERA. Exención de responsabilidad en contratos de cesión o explotación

El concesionario minero que suscriba un contrato de cesión o de explotación con un sujeto de la MAPE queda exento de responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones ambientales y de seguridad y salud en el trabajo dentro de su concesión, sin perjuicio de la responsabilidad directa que corresponde al operador de la actividad.

CUARTA. Fortalecimiento de la supervisión y fiscalización ambiental regional

Autorízase al Ministerio del Ambiente a efectuar transferencias presupuestales a favor de los Gobiernos Regionales para fortalecer su capacidad de supervisión y fiscalización ambiental, condicionadas a la aprobación y ejecución anual del Plan de Evaluación y Fiscalización Ambiental – PLANEFA, incluyendo el fortalecimiento de capacidades técnicas adecuadas a las particularidades de la MAPE.

QUINTA. Coexistencia de sustancias metálicas y no metálicas

Cuando en una concesión minera coexistan sustancias metálicas y no metálicas explotables, el MEM autoriza mediante resolución la explotación al sujeto en proceso de formalización, considerando que el titular del derecho minero mantiene su título de concesión respecto de la sustancia distinta a la autorizada para su explotación.

SEXTA. Levantamiento de la suspensión de derechos mineros en Madre de Dios

Levántase la suspensión de admisión de derechos mineros en el departamento de Madre de Dios dispuesta por el primer párrafo del Decreto Supremo N.° 071-2010-EM, respecto del área establecida en el Anexo 1 del Decreto Legislativo N.° 1100. Los mineros en proceso de formalización con inscripción vigente en el RUNAMAPE tienen preferencia en la formulación de petitorios. El MEM, mediante Decreto Supremo, establece los procedimientos y el tratamiento de las obligaciones mineras derivadas de la presente disposición en un plazo de ciento veinte (120) días calendario.

SÉTIMA. Censo Nacional de la MAPE

Encárgase al Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI la realización de un censo nacional de los sujetos de la MAPE, en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario contados desde la publicación de la presente Ley, cuya información alimenta el Observatorio Nacional de la MAPE[1].

OCTAVA. Interoperabilidad del RUNAMAPE con el REINFO

La Dirección General de Minería a Pequeña Escala implementa, en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, la migración e interoperabilidad de la información del REINFO hacia el Registro Nacional Unificado de la MAPE, garantizando la continuidad de los derechos y obligaciones de los sujetos inscritos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Proyecto Especial de Evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental

El MEM, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y las Direcciones Regionales de Energía y Minas, aprueba el Reglamento de Evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental de los sub-registros de la presente Ley y del REINFO, con la finalidad de agilizar la evaluación de expedientes, en un plazo de sesenta (60) días calendario.

SEGUNDA. Autorización de terreno superficial en áreas con cobertura forestal superpuesta

El MEM y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR establecen los criterios que faciliten y optimicen el otorgamiento de la autorización de uso del terreno superficial en áreas con cobertura o concesión

[1]Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Portal institucional y Censos Económicos. Disponible en: https://www.gob.pe/inei

forestal superpuestas a concesiones mineras donde se desarrollen actividades de la MAPE.

TERCERA. Sinceramiento de las actividades inscritas en el REINFO

Los mineros inscritos en el REINFO acreditan el desarrollo de sus actividades mediante la declaración de su producción semestral, información que el INEI, en coordinación con el MEM, sistematiza. El minero que requiera suspender sus actividades debe comunicarlo previamente al MEM, considerándose admitida la suspensión con la sola presentación de la comunicación; durante dicho periodo no puede realizar actividades ni comercializar minerales, bastando una solicitud simple para su reactivación.

CUARTA. Régimen temporal y sustitutorio del Impuesto a la Renta

Establécese un régimen temporal y sustitutorio del Impuesto a la Renta que permita a los contribuyentes domiciliados en el país declarar y, de ser el caso, repatriar e invertir en el Perú sus rentas no declaradas provenientes de actividades de la MAPE, a fin de regularizar sus obligaciones tributarias, encargándose a la SUNAT su reglamentación en un plazo máximo de noventa (90) días calendario desde la promulgación de la presente Ley.

QUINTA. Derecho de preferencia en petitorios mineros

Los productores mineros artesanales inscritos y vigentes en el RUNAMAPE tienen preferencia en la formulación de petitorios mineros. El INGEMMET otorga las áreas solicitadas sin más trámite, consignando en el título el respeto a los derechos mineros prioritarios y a las áreas señaladas en el artículo 14 del ""Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería"". Este derecho de preferencia se ejerce dentro de los treinta (30) días de promulgada la presente Ley. Los petitorios formulados sobre una misma cuadrícula dentro de dicho plazo se consideran simultáneos, procediendo la constitución de una sociedad minera de responsabilidad limitada conforme a las reglas del ""Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería"", sin que proceda el remate. Los productores mineros artesanales que ejerzan este derecho quedan exceptuados del pago por derecho de trámite y vigencia.

SEXTA. Derecho de preferencia sobre áreas en simultaneidad

Tratándose de petitorios mineros en trámite declarados en simultaneidad que a la entrada en vigencia de la presente Ley no hayan sido adjudicados, cuyo titular sea un productor minero artesanal inscrito y vigente en el RUNAMAPE, la autoridad competente adjudica el área del petitorio a dicho productor. Las áreas de los petitorios no adjudicados se cancelan o reducen respecto del área

superpuesta, aplicándose, en lo pertinente, el artículo 114 del ""Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería"". La devolución de los pagos generados en el trámite del petitorio cancelado o reducido se efectúa mediante Certificados de Devolución, conforme al Decreto Supremo N.° 03-94-EM.

SÉTIMA. Adecuación de montos de producción mínima y penalidad

Los montos de producción mínima y penalidad previstos en la presente Ley son de aplicación inmediata a partir del ejercicio económico siguiente al inicio de su vigencia, respecto de las concesiones mineras vigentes a dicha fecha. El MEM reglamenta esta disposición en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, regulando el plazo y las condiciones para su cumplimiento respecto de los derechos mineros vigentes; la disposición entra en vigencia a partir de la aprobación de dicho reglamento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Sustitución del numeral III del Título Preliminar del TUO de la Ley General de Minería

Sustitúyase el numeral III del Título Preliminar del "Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería", aprobado por Decreto Supremo N.° 014-92-EM, por el siguiente texto:

> *"III. El Estado protege y promueve la pequeña minería y la minería artesanal, impulsa su formalización progresiva, y promueve asimismo la mediana y la gran minería."*

SEGUNDA. Incorporación de párrafo final en el artículo 11 del TUO de la Ley General de Minería

Incorpórase un párrafo final en el artículo 11 del "Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería", aprobado por Decreto Supremo N.° 014-92-EM, con el siguiente texto:

> *[...]*
>
> *"Extraordinariamente, para la minería artesanal podrán otorgarse concesiones mineras en extensiones desde una (1) hasta mil (1,000) hectáreas, según el sistema de cuadrículas."*
>
> *[...]*

TERCERA. Sustitución del artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería

Sustitúyase el artículo 91 del "Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería", aprobado por Decreto Supremo N.° 014-92-EM, por el siguiente texto:

"Artículo 91.- Estratificación de la Minería a Pequeña Escala

a) Pequeño Productor Minero

Son pequeños productores mineros quienes, en forma individual, asociativa o mediante persona jurídica conformada por personas naturales, cooperativas mineras, centrales de cooperativas o comunidades campesinas, se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales, sujetándose a los siguientes límites de extensión y producción:

1. Posean, por cualquier título, entre mil (1,000) y cinco mil (5,000) hectáreas entre petitorios y concesiones mineras; y,

2. Su producción no exceda las 500 TM/día tratándose de minerales metálicos, ni las mil doscientas (1,200) TM/día tratándose de minerales no metálicos y materiales de construcción.

3. Quienes, reuniendo las condiciones anteriores, sean además titulares de concesiones de beneficio y/o refinación con capacidad de tratamiento equivalente a los límites señalados.

4. Quienes posean únicamente concesiones de beneficio y/o refinación con las mismas capacidades indicadas.

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

b) Productores Mineros Artesanales

Son productores mineros artesanales quienes, mediante trabajo individual, familiar o asociativo, realizan actividades mineras autorizadas por el Estado, caracterizadas por el empleo de herramientas, máquinas, equipos y tecnología destinados a la obtención de minerales cuya comercialización permite cubrir las necesidades básicas de quien las realiza, sujetándose a los siguientes límites:

1. Posean, por razón del área de sus concesiones y permisos, entre una (1) y mil (1,000) hectáreas; y,

2. Alcancen una capacidad de producción o procesamiento de hasta 50 TM/día tratándose de sustancias metálicas, y de hasta cien (100) toneladas métricas por día tratándose de minerales no metálicos y materiales de construcción.

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

La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acredita ante la Dirección General de Minería a Pequeña Escala del MEM mediante declaración jurada bienal.

b.1. Mineros Tradicionales

Es un tipo particular de minería artesanal que comprende prácticas consuetudinarias realizadas por personas naturales que no son titulares de una operación minera, por no requerir infraestructura ni maquinaria compleja, desarrolladas bajo alguna de las siguientes modalidades:

1. Entrega de una cantidad de mineral metálico o no metálico, o de un estipendio, por parte del titular de la actividad minera en contraprestación del tiempo prestado por el minero tradicional, previamente consensuado entre ambos y regido por las normas del Código Civil.

2. Reciclaje y selección manual de mineral aurífero con valor económico proveniente de los botaderos de desmonte derivados de la pequeña minería y la minería artesanal no tradicional.

3. Extracción y/o concentración de mineral aurífero mediante métodos básicos y manuales, tales como empedrado o encarrizado, del desmonte proveniente de las referidas actividades.

4. La minería tradicional no está sujeta a los límites de los numerales 1 y 2 del presente literal, siendo su producción equivalente hasta cinco (5) toneladas métricas por día.

Las Direcciones Regionales de Energía y Minas, o quienes hagan sus veces, verifican, de acuerdo a su jurisdicción, los límites para ser considerado pequeño productor minero, productor minero artesanal o minero tradicional."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación de la Ley 27651

Deróguese en su integridad la Ley N.° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. Los expedientes de formalización minera que se encuentren en trámite ante los Gobiernos Regionales continúan su tramitación hasta la obtención de la resolución de inicio o reinicio de operaciones mineras, conforme a las reglas de adecuación establecidas en las disposiciones complementarias finales de la presente Ley.

CÁMARA DE DIPUTADOS * Dip. RAÚL JESÚS CAMARGO PORTA *

Lic. RAÚL JESÚS CAMARGO PORTA
Cámara de Diputados

LUIS AURELIO MASCO CÁCERES
Diputado de la República

Abog. HEBER LOPEZ LETONA
Diputado de la República

VICTOR EDUARDO PIÑAN MAMANI
Diputado de la República

YATACO JOSE

JOSÉ RICARDO YATACO TORREALVA
Diputado de la República

VICTOR EDUARDO PIÑAN MAMANI
Portavoz Grupo Parlamentario
Partido Cívico Obras
Cámara de Diputados

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1. Identificación del problema

La minería a pequeña escala —conformada por la pequeña minería, la minería artesanal y la minería tradicional, en adelante MAPE— constituye una de las actividades productivas de mayor antigüedad y, a la vez, de mayor complejidad regulatoria en el Perú. Se trata de una actividad que, practicada desde tiempos prehispánicos en su forma más rudimentaria, se ha convertido en el siglo XXI en una fuente de subsistencia para cientos de miles de familias peruanas, pero también en un foco de informalidad, ilegalidad, depredación ambiental y criminalidad organizada que el Estado no ha logrado resolver en más de veinte años de intentos normativos sucesivos.

El diagnóstico de partida es contundente. Según cifras del MEM, al mes de julio de 2025 el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) llegó a concentrar 83,709 inscripciones, de las cuales apenas 18,378 —equivalente al 21%— mantenían estatus vigente por haber cumplido los requisitos mínimos de RUC, instrumento de gestión ambiental y reporte semestral de producción[2]. Frente a este panorama, en julio de 2025 el propio MEM depuró 50,565 registros suspendidos por más de un año sin ningún avance en su trámite, mediante el Decreto Supremo N.° 012-2025-EM, quedando activos únicamente 31,560 mineros en vías de formalización[3]. En términos históricos, desde su creación en 2012 el registro llegó a acumular más de 87,000 inscripciones, de las cuales solo un 3% aproximadamente logró culminar el proceso de formalización de manera integral[4]. Estas cifras no describen un problema coyuntural, sino el fracaso estructural y sostenido de un modelo de formalización que, en más de dos décadas, no ha conseguido su objetivo central.

---

[2]El Comercio. "¿El fin del Reinfo?: La nueva estrategia del Minem para formalizar a los pequeños mineros y mineros artesanales". 8 de abril de 2025. Disponible en: https://elcomercio.pe/economia/peru/reinfo-el-fin-del-reinfo-la-nueva-estrategia-del-minem-para-formalizar-a-los-pequenos-mineros-y-mineros-artesanales-noticia/

[3]La República. "MINEM depura el Reinfo: más de 50.000 mineros quedan fuera y solo 31.000 seguirán el camino hacia la formalización". 4 de julio de 2025. Disponible en: https://larepublica.pe/economia/2025/07/04/minem-depura-el-reinfo-mas-de-50000-mineros-quedan-fuera-y-solo-31000-seguiran-el-camino-hacia-la-formalizacion-hnews-316712

[4]"REINFO: qué es y por qué genera controversia en la minería formal". Publicado el 21 de agosto de 2025. Disponible en: https://jorgeandresamaya.blogspot.com/2025/05/que-es-el-reinfo-y-por-que-genera-controversia-en-la-formalizacion-minera.html

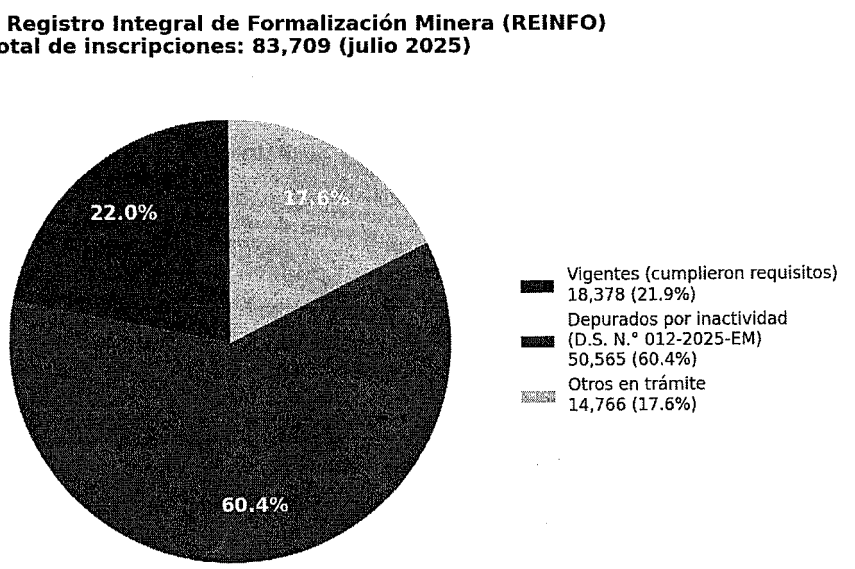


Gráfico 1. Situación del REINFO al mes de julio de 2025. Elaboración propia con base en cifras del MEM (MINEM) y del Decreto Supremo N.° 012-2025-EM.

1.1.1. Una historia de veinte años de intentos fallidos

El primer marco jurídico especial para la MAPE se estableció recién en el año 2002, durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo, mediante la Ley N.° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, que creó las categorías de pequeño productor minero y productor minero artesanal [5] . Aquella norma tuvo, sin embargo, tres deficiencias estructurales que marcarían el resto del proceso: no distinguió entre la minería aluvial de selva y la minería filoniana o de socavón de la sierra; no estableció una línea clara entre informalidad e ilegalidad; y no fue acompañada de asistencia técnica ni presupuestal suficiente para los Gobiernos Regionales que recibieron la competencia de formalización, lo que condenó a la norma a una aplicación meramente nominal.

Una segunda etapa se inició en 2010, cuando el Poder Ejecutivo declaró de necesidad pública el ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios mediante el Decreto de Urgencia N.° 012-2010, delimitando zonas permitidas y prohibidas para la actividad. A finales de 2011, en el marco de facultades

[5]León Pacheco, Lucía. "Minería Artesanal y a Pequeña Escala en el Perú: la formalización que nunca llega". Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), 1 de junio de 2020. Disponible en: https://dar.org.pe/mineria-artesanal-y-a-pequena-escala-en-el-peru-la-formalizacion-que-nunca-llega/

legislativas delegadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo emitió un paquete de ocho decretos legislativos (1099 a 1107) que, por primera vez, tipificó la minería ilegal como delito autónomo en el Código Penal, distinguió normativamente entre minería informal e ilegal, y creó un procedimiento extraordinario de formalización basado en la Declaración de Compromiso. No obstante, la prioridad política de ese periodo estuvo centrada en la interdicción policial antes que en la implementación efectiva del paquete normativo, lo que determinó que, hacia el año 2016, menos del 1% de las declaraciones de compromiso presentadas hubiera culminado su formalización[6].

La tercera etapa se inauguró en 2016-2017, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, con la creación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) mediante el Decreto Legislativo N.° 1293, y la aprobación en 2017 del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM), en sus componentes preventivo y correctivo. El REINFO se concibió como un registro de tránsito hacia la formalización plena, con vigencia inicialmente acotada; sin embargo, entre 2016 y 2025 su plazo fue objeto de sucesivas prórrogas legislativas —entre ellas las dispuestas por la Ley N.° 31388 y, más recientemente, la Ley N.° 32213, que otorgó al MEM la rectoría del proceso formalizador y autorizó una última prórroga hasta fines de 2025[7]— sin que el fondo del problema, esto es, la incapacidad de un porcentaje mayoritario de los inscritos para completar los requisitos mínimos de formalización, fuera resuelto en ninguna de dichas prórrogas.

1.1.2. El fracaso reciente del predictamen de la denominada "Ley MAPE" (2024-2025)

Frente a la proximidad del vencimiento del proceso de formalización integral dispuesto por el Decreto Legislativo N.° 1293, la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República acumuló, entre 2022 y 2024, hasta nueve iniciativas legislativas distintas —entre ellas el Proyecto de Ley 3634/2022-CR, de autoría del entonces congresista Jorge Luis Flores Ancachi (Acción Popular), presentado el 23 de noviembre de 2022 con un texto de 52 artículos y 6 disposiciones complementarias[8], el Proyecto de Ley 9555/2024-PE del Poder Ejecutivo, y otros seis proyectos adicionales (9745/2024-CR, 9766/2024-CR,

---

[6]León Pacheco, Lucía. Ob. cit.

[7]La República. Ob. cit.

[8]Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso de la República. Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3634/2022-CR, Ley de la Minería a Pequeña Escala – MAPE. Sesión del 26 de marzo de 2024. Disponible en: https://vlex.com.pe/vid/dictamen-recaido-proyecto-03634-1034360412

10067/2024-CR, 10297/2024-CR, 10365/2024-CR, 11238/2024-CR y 11340/2024-CR)[9]. El predictamen resultante, denominado "Ley que regula el régimen especial para la pequeña minería, minería artesanal y minería tradicional", buscaba sustituir al REINFO por un nuevo Registro Nacional de Productores Mineros Artesanales (RENAPMA), incorporando de manera automática a los inscritos vigentes en dicho registro.

Sin embargo, el proceso legislativo evidenció profundas divisiones técnicas y políticas que condujeron a su fracaso. Especialistas advirtieron que la iniciativa, lejos de resolver el problema de fondo, se limitaba a "cambiar de nombre al Reinfo", sin fijar un plazo cierto para la culminación de la formalización[10]. La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía alertó que el texto sustitutorio mantenía y ampliaba disposiciones que podían extender la informalidad minera, debilitar el control ambiental y generar distorsiones en el marco tributario nacional, exigiendo apenas requisitos formales básicos —DNI, RUC, coordenadas UTM y comprobantes de traslado— para el nuevo registro propuesto[11]. Organizaciones indígenas amazónicas, por su parte, denunciaron que el proyecto había sido elaborado sin la consulta previa exigida por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y que su aprobación facilitaría el ingreso de actividad minera a territorios indígenas y zonas frágiles de la Amazonía mediante definiciones ambiguas que confundían la minería informal con la legal[12].

El propio MEM presentó observaciones técnicas al predictamen, advirtiendo la ausencia de claridad sobre la transición de los titulares del REINFO fenecido hacia el nuevo esquema propuesto y la insuficiencia de las causales de exclusión del nuevo registro, lo que abría el riesgo de que operadores ilegales encontraran espacio de cobertura en la nueva norma[13]. Asimismo, se identificó que uno de

---

[9]Comunicaciones Congreso de la República. "Comisión de Energía y Minas inició debate de la Ley MAPE". 3 de junio de 2025. Disponible en: https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/comision-de-energia-y-minas-inicio-debate-de-la-ley-mape/

[10]El Comercio. "Comisión de Energía y Minas del Congreso debatirá este martes 10 predictamen sobre nueva 'Ley Mape'". 10 de junio de 2025. Disponible en: https://elcomercio.pe/politica/comision-de-energia-y-minas-del-congreso-debatira-este-martes-10-predictamen-sobre-nueva-ley-mape-ultimas-noticia/

[11]Rumbo Minero. "Alertan que la ley MAPE tiene medidas que legitiman la minería ilegal y debilitan controles". 10 de junio de 2025. Disponible en: https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/alertan-que-la-ley-mape-tiene-medidas-que-legitiman-la-mineria-ilegal-y-debilitan-controles/

[12]AIDESEP. "¡Alerta! Congreso pretende aprobar Ley MAPE que pone en riesgo la Amazonía y vulnera derechos indígenas". 7 de julio de 2025. Disponible en: https://aidesep.org.pe/noticias/alerta-congreso-pretende-aprobar-ley-mape-que-pone-en-riesgo-la-amazonia-y-vulnera-derechos-indigenas/

[13]Revista Minería & Energía. "Ley MAPE: Gobierno plantea evaluar 5 puntos críticos en proyecto y continuar debate". 9 de julio de 2025. Disponible en: https://mineriaenergia.com/ley-mape-gobierno-plantea-evaluar-5-puntos-criticos-en-proyecto-y-continuar-debate/

los proyectos acumulados definía como "minero tradicional" a un comerciante que compra y vende minerales, y no a quien efectivamente realiza actividad extractiva en un socavón, distorsión observada expresamente por el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico – INGEMMET[14]. Finalmente, el 8 de julio de 2025, en una sesión extraordinaria de la Comisión de Energía y Minas, el dictamen fue rechazado por amplia mayoría —doce votos en contra, cinco a favor y una abstención—, tras una sesión marcada por la inasistencia de los ministros de Energía y Minas, Economía y Finanzas, Ambiente y Cultura, quienes habían sido convocados para sustentar la posición técnica del Poder Ejecutivo. El propio debate quedó marcado, además, por una disputa procesal sobre la oportunidad de su tratamiento, que derivó en que el asunto fuera remitido a la siguiente legislatura ordinaria (2025-2026)[15], y por un intento posterior, en noviembre de 2025, de aprobar por vía distinta una simple suspensión de las exclusiones del REINFO hasta el 31 de diciembre de 2026, propuesta que fue igualmente objeto de fuertes cuestionamientos por representar, una vez más, una prórroga sin condiciones antes que una solución estructural[16].

El fracaso de este intento reciente no debe interpretarse como el agotamiento de la necesidad de legislar, sino exactamente lo contrario: como la evidencia más clara de que el país requiere, con urgencia, una ley MAPE técnicamente sólida, jurídicamente consistente y socialmente legitimada, que aprenda de los errores identificados en el debate de 2024-2025 —falta de plazos ciertos, causales de exclusión débiles, ausencia de consulta previa, confusión conceptual entre categorías de la MAPE— y los corrija de manera definitiva. Esa es, precisamente, la motivación central de la presente iniciativa legislativa, que recoge y desarrolla en clave técnica y jurídica los aportes del Proyecto de Ley 3634/2022-CR, adecuándolos a la experiencia acumulada durante el debate parlamentario posterior y a la evidencia estadística más reciente.

1.1.3. La magnitud del problema: informalidad, ilegalidad y su impacto económico

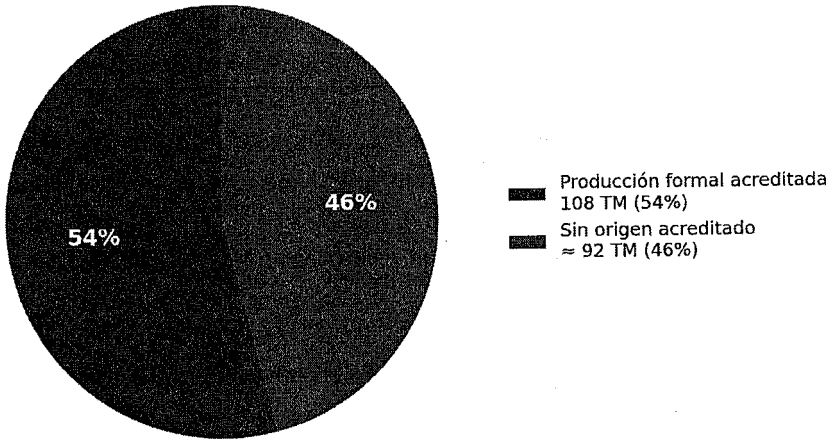
[14]Perú21. "Congreso ejecuta plan para aprobar Ley MAPE de forma exprés". 16 de junio de 2025. Disponible en: https://peru21.pe/politica/congreso-quiere-aprobar-toda-costa-la-ley-mape/

[15]Exitosa Noticias. "Comisión de Energía y Minas del Congreso no aprueba predictamen de la Ley Mape". 9 de julio de 2025. Disponible en: https://www.exitosanoticias.pe/politica/comision-energia-minas-congreso-aprueba-predictamen-ley-mape-n154634/amp

[16]Comunicaciones Congreso de la República. "Comisión de Energía y Minas analizó predictamen que propone ampliación del Reinfo". 3 de noviembre de 2025. Disponible en: https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/comision-de-energia-y-minas-analizo-predictamen-que-propone-ampliacion-del-reinfo/

El problema que se busca resolver no es menor en su escala. Según estimaciones del Instituto Peruano de Economía (IPE), el Perú exportó aproximadamente 92 toneladas de oro de origen ilegal en el año 2024, un incremento cercano al 20% respecto de las 77 toneladas estimadas para 2023, por un valor de alrededor de US$ 7,000 millones —46% más que en el año previo—, proyectándose que dicha cifra podría superar las 100 toneladas durante el año 2025[17]. De un total de alrededor de 200 toneladas de oro exportadas por el país en 2024, el MEM solo pudo acreditar la producción formal de 108 toneladas, quedando sin origen identificado entre 92 y 93 toneladas adicionales. El Perú se ha posicionado, según este mismo estudio, como el principal exportador de oro ilegal de Sudamérica, con una participación cercana al 44-45% del total regional, por encima de Colombia, Bolivia, Ecuador, Brasil y Venezuela[18]. El IPE ha calculado, además, que la minería ilegal de oro movilizaría alrededor de US$ 6,840 millones anuales, una cifra que supera en cinco veces el valor estimado de otras economías ilícitas relevantes en el país, como la trata de personas (US$ 1,300 millones) o el tráfico ilícito de drogas (US$ 1,208 millones)[19].

Origen del oro exportado por el Perú (2024)
Total exportado: ≈ 200 toneladas métricas



[17]IPE. "El avance de la minería ilegal en Perú". Julio de 2025. Disponible en: https://ipe.org.pe/el-avance-de-la-mineria-ilegal-en-peru/

[18]Gestión. "Minería ilegal | Perú exportaría más de 90 toneladas de oro ilegal este año | IPE". 19 de noviembre de 2024. Disponible en: https://gestion.pe/economia/mineria-ilegal-peru-exportaria-mas-de-90-toneladas-de-oro-ilegal-este-ano-ipe-noticia/

[19]Gestión. Ob. cit.

Gráfico 3. Origen del oro exportado por el Perú en 2024 (en toneladas métricas). Elaboración propia con base en cifras del MEM (Anuario Minero 2024) y estimaciones del Instituto Peruano de Economía (IPE).

Este fenómeno se inscribe, a su vez, en un contexto estructural de informalidad económica que, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, alcanzó una tasa del 66.4% hacia diciembre de 2019, mientras que otras investigaciones económicas estiman que la denominada "economía subterránea" —que incluye tanto la informalidad como la ilegalidad productiva— representaría entre el 40% y el 60% del Producto Bruto Interno peruano[20]. La actividad de la MAPE no formal se encuentra presente en al menos 21 de las 25 regiones del país, y de acuerdo con estimaciones recogidas hacia 2020, comprometía la presencia de actividad no formal en alrededor de 25 millones de hectáreas del territorio nacional[21].

1.1.4. El impacto ambiental: deforestación amazónica y contaminación por mercurio

El impacto ambiental de la minería no formal en la Amazonía peruana resulta especialmente severo. De acuerdo con el Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP), la deforestación acumulada asociada a la actividad minera aurífera en el Perú alcanzó, hacia mediados de 2025, un total de 139,169 hectáreas, concentrándose el 97.5% de dicha pérdida en el departamento de Madre de Dios, región en la que se han identificado más de 2,000 infraestructuras mineras activas[22]. Solo entre los años 2021 y 2022, Madre de Dios perdió 18,421 hectáreas de bosque por causa de la minería aurífera, de las cuales el 76.6% se produjo dentro del denominado Corredor Minero habilitado por el Estado, mientras que el 23.4% restante ocurrió fuera de dicha zona, afectando comunidades indígenas como Barranco Chico, San José de Karene y Tres Islas, así como zonas de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y la Reserva Comunal Amarakaeri[23]. Un reporte posterior de MAAP, correspondiente al año 2024, identificó 6,020 hectáreas deforestadas por esta causa, cifra que si bien representó una reducción del 46% respecto de 2023, se produjo en un contexto donde el 36% de la minería aurífera de la región

[20] León Pacheco, Lucía. Ob. cit., con datos del INEI y de Escobar, José (2008).

[21] León Pacheco, Lucía. Ob. cit.

[22] El Oriente. "Perú: 139.000 hectáreas han sido deforestadas por la minería ilegal". Disponible en: https://www.eloriente.com/articulo/peru-139000-hectareas-han-sido-deforestadas-por-la-mineria-ilegal/53066

[23] ACCA. "Alarma en la Amazonía peruana: Minería aurífera provoca la deforestación de más de 18 mil hectáreas en solo dos años". Disponible en: https://acca.org.pe/alarma-en-la-amazonia-peruana-mineria-aurifera-ilegal-provoca-la-deforestacion-de-mas-de-18-mil-hectareas-en-solo-dos-anos/

amazónica en su conjunto ocurre dentro de territorios indígenas o áreas naturales protegidas[24].

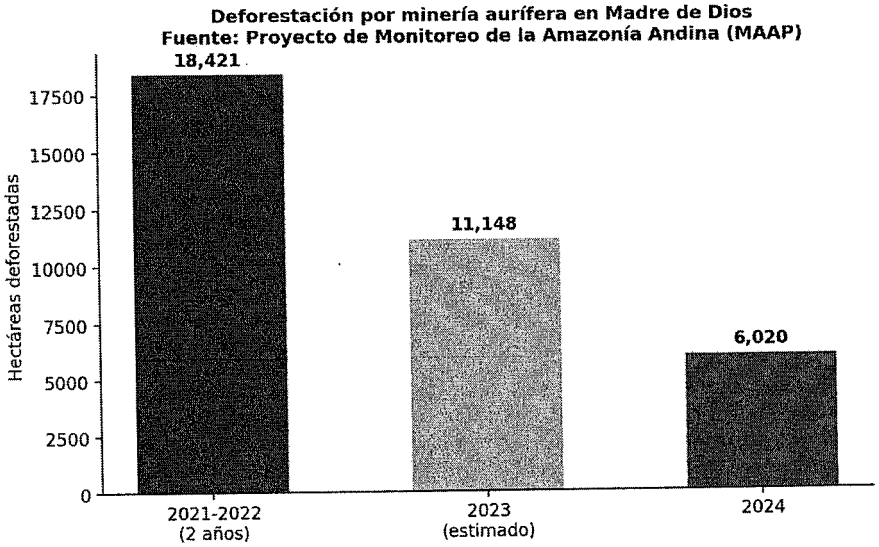


Gráfico 2. Hectáreas deforestadas por minería aurífera en Madre de Dios. Elaboración propia con base en reportes del Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP) y del Ministerio del Ambiente (MINAM).

A la deforestación se suma el impacto derivado del uso de mercurio en el proceso de amalgamación del oro. Según información recogida por especialistas nacionales sobre datos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Perú registra un consumo aproximado de 150 toneladas de mercurio por año, de las cuales más del 90% se destina a la minería artesanal y de pequeña escala[25]. El Perú ratificó el Convenio de Minamata sobre el Mercurio mediante Resolución Legislativa N.° 30352 y Decreto Supremo N.° 061-2015-RE[26], comprometiéndose a implementar un Plan Nacional de Acción para reducir y, en la medida de lo posible, eliminar el uso de este metal en la actividad minera de pequeña escala; sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente iniciativa, ese compromiso internacional dista de haberse cumplido de manera significativa, en la medida en que la formalización —vehículo principal para la sustitución tecnológica— continúa siendo minoritaria.

---

[24]Rumbo Minero. "Madre de Dios perdió 6,020 hectáreas por minería ilegal en 2024, según MAAP". 2 de julio de 2025. Disponible en: https://www.rumbominero.com/peru/noticias/mineria/madre-de-dios-perdio-6020-ha-por-mineria-ilegal-en-2024-segun-maap/

[25]Revista ProActivo. "Convenio de Minamata: expertos analizarán acciones para eliminar el uso del mercurio en el Perú". 12 de octubre de 2020. Disponible en: https://proactivo.com.pe/convenio-de-minamata-expertos-analizaran-acciones-para-eliminar-el-uso-del-mercurio-en-el-peru/

[26]SINIA - Ministerio del Ambiente. "Minamata". Disponible en: https://sinia.minam.gob.pe/portal/minamata/

1.1.5. El impacto social: criminalidad organizada, trata de personas y trabajo infantil

Más allá de sus efectos económicos y ambientales, la persistencia de la minería no formal ha estado asociada, de manera reiterada, a la expansión de economías criminales conexas. Estudios especializados documentan la relación de la minería ilegal con el tráfico de drogas, el tráfico de armas, el contrabando y, de manera particularmente grave, la trata de personas con fines de explotación sexual en campamentos mineros de la Amazonía[27]. Según el Barómetro de las Américas, el 57% de los peruanos considera que alguna forma de economía ilícita contribuye al crecimiento económico de su región, y entre las actividades ilícitas más mencionadas, la minería ilegal ocupa el segundo lugar —solo detrás del narcotráfico— con el 23% de las menciones[28].

A nivel internacional, estudios especializados en minería artesanal han documentado que esta actividad se encuentra entre las de mayor incidencia de trabajo infantil, señalando específicamente que en el Perú niños de hasta seis años de edad se encuentran expuestos al mercurio empleado en la extracción de oro, con consecuencias psicológicas, sociales y educativas que perpetúan el ciclo de pobreza en las familias mineras[29]. A nivel global, la Organización Internacional del Trabajo estimaba ya hacia 1999 que la actividad daba empleo a más de 13 millones de personas en el mundo[30], cifra que organismos internacionales especializados han actualizado en años recientes a cerca de 40 millones de personas empleadas directamente por la MAPE a nivel mundial, con otros 150 millones de personas dependientes indirectos en más de 80 países, estimándose que las mujeres representan aproximadamente el 50% de esa fuerza laboral[31].

En el ámbito nacional, casos emblemáticos como el de La Rinconada, en el distrito de Ananea, región Puno, ilustran las condiciones de explotación laboral asociadas a la informalidad: bajo el denominado sistema de "cachorreo", los mineros trabajan sin remuneración fija durante seis días a favor del titular de la

---

[27] León Pacheco, Lucía. Ob. cit.

[28] León Pacheco, Lucía. Ob. cit., con datos del Latin American Public Opinion Project (2017).

[29] Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED). "Minería Artesanal y en Pequeña Escala", capítulo 13. Disponible en: https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G00687.pdf

[30] Kuramoto, Juana R. "La minería artesanal e informal en el Perú". Disponible en: https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3AE3C036E9E73AE905257A52006C0DD2/$FILE/mineria-artesanal-e-informal-en-e-peru.pdf

[31] Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF). "Minería artesanal y en pequeña escala". Disponible en: https://www.igfmining.org/es/artisanal-and-small-scale-mining/

concesión, pudiendo disponer únicamente del mineral que logren extraer durante el séptimo día como compensación por su trabajo[32], esquema que ha sido documentado junto con altos niveles de violencia asociada: solo en abril de 2019 se registraron diez asesinatos al interior de un socavón minero de dicha localidad.

1.1.7. La escala del empleo generado por la MAPE y la brecha de financiamiento

Más allá de las cifras de informalidad y de producción no acreditada, resulta indispensable dimensionar la escala humana del problema. Según estimaciones del proyecto planetGOLD Perú —iniciativa del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), liderada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) e implementada en el país por el Ministerio del Ambiente en alianza con el MEM, con apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)—, entre 300,000 y 400,000 personas trabajan en el sector de la MAPE a lo largo de los 24 departamentos del país, aportando entre el 15% y el 20% de la producción nacional de oro[33]. Esta cifra sitúa a la MAPE peruana en una escala comparable a la reportada para Colombia, donde más de 340,000 personas dependen directamente de la minería artesanal, de pequeña escala y de mediana escala para su sustento[34], confirmando que el fenómeno analizado no constituye una anomalía peruana sino un patrón estructural de la región andina y amazónica.

El proyecto planetGOLD Perú, ejecutado en el marco de los compromisos del Convenio de Minamata, ha desarrollado desde 2019 estrategias de fortalecimiento institucional, financiamiento para tecnologías libres de mercurio, y asistencia técnica en Puno, Arequipa y Piura, incluyendo la instalación de plantas piloto de gravimetría y plantas metalúrgicas para el procesamiento de oro sin mercurio[35]. Un estudio pionero elaborado en el marco de esta misma iniciativa, denominado "Hacia la inclusión financiera de la MAPE", determinó que los mineros artesanales peruanos requieren un estimado de US$ 344 millones en financiamiento adicional para incrementar su producción de manera

[32]León Pacheco, Lucía. Ob. cit., con datos de Valdés, Ricardo; Basombrío, Carlos; Vera, Dante (2019).

[33]planetGOLD. "Perú inicia proyecto para la reducción del uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala de oro". Disponible en: https://www.planetgold.org/peru-inicia-proyecto-para-la-reduccion-del-uso-de-mercurio-en-la-mineria-artesanal-y-de-pequena

[34]Echavarría, Cristina. Ob. cit.

[35]planetGOLD. "Perú: Implementan 5 plantas metalúrgicas para procesar oro sin mercurio en Arequipa". Disponible en: https://www.planetgold.org/es/peru-5-metallurgical-plants-are-implemented-process-gold-without-mercury-arequipa

responsable y generar desarrollo económico sostenible en sus localidades[36]. Esta cifra constituye una referencia técnica directa para dimensionar el Fondo Nacional para el Desarrollo de la MAPE (FONDEMAPE) que crea el artículo 31 de la presente Ley, y confirma que el principal obstáculo para la modernización tecnológica del subsector no es la falta de voluntad de sus productores, sino la ausencia de mecanismos de financiamiento formal accesibles, problema que la presente Ley aborda directamente a través de su Título V.

1.1.8. El contraste entre la pujanza de la minería formal y el rezago de la MAPE

El contraste entre el desempeño de la minería formal en su conjunto y el rezago de la MAPE resulta ilustrativo de la magnitud de la oportunidad desaprovechada. Según el Anuario Minero 2024 del MEM, el subsector minero representó el 9.0% del Producto Bruto Interno nacional y aportó más del 64.2% del valor total de las exportaciones peruanas, generando 238,860 empleos directos formales —con un efecto multiplicador estimado de 8.2 empleos indirectos por cada puesto directo— y una recaudación fiscal que superó los S/ 18,384 millones, el tercer mayor registro histórico del sector[37]. Este desempeño, sin embargo, corresponde predominantemente a la actividad formal de la mediana y la gran minería; en el caso específico de la MAPE, el mismo boletín estadístico del MEM registra el empleo formal del subsector en su conjunto, sin que exista, a la fecha, una desagregación estadística consolidada y de acceso público sobre el aporte específico de la pequeña minería y la minería artesanal formalizadas al PBI nacional —vacío de información que la presente Ley busca cerrar mediante la creación del Observatorio Nacional de la MAPE regulado en el artículo 10.

La ausencia de esta desagregación estadística no es un dato menor: constituye, en sí misma, una manifestación del problema regulatorio de fondo. Mientras la gran y mediana minería cuentan con un régimen jurídico estable desde 1992 que permite su medición, seguimiento y proyección estadística confiable, la MAPE ha operado durante más de dos décadas bajo un régimen transitorio y fragmentado —sucesivos registros, sucesivas prórrogas, sucesivos predictámenes fracasados— que ha impedido computar con precisión su

[36] planetGOLD. "Estudio revela que los mineros artesanales peruanos necesitan USD 344 millones en financiamiento para incrementar su producción y generar desarrollo". Disponible en: https://www.planetgold.org/es/study-reveals-peruvian-artisanal-miners-need-usd-344-million-financing-increase-their-production

[37] ProActivo. "MINEM publica Anuario Minero 2024 sobre producción, exportaciones, inversión, empleo y transferencias al sector público". Disponible en: https://proactivo.com.pe/minem-publica-anuario-minero-2024-sobre-produccion-exportaciones-inversion-empleo-y-transferencias-al-sector-publico-pdf/ Véase también la fuente oficial: MEM, Anuario Minero 2024 (versión oficial), https://www.gob.pe/minem.

verdadero aporte a la economía nacional, más allá de las estimaciones indirectas de producción ilegal reseñadas en el numeral 1.1.3. Esta situación, en sí misma, constituye una de las razones que justifican la aprobación de la presente Ley: solo un régimen jurídico estable y de aplicación efectiva permitirá, en el mediano plazo, dimensionar y potenciar el aporte real de la MAPE formalizada a la economía nacional.

Estas ocho dimensiones del problema —el fracaso reiterado de los intentos normativos previos, la magnitud económica de la informalidad e ilegalidad, el impacto ambiental sobre la Amazonía y los recursos hídricos, el impacto social derivado de la criminalidad organizada y la explotación laboral, la escala del empleo generado por la MAPE y la brecha de financiamiento tecnológico, el contraste entre la pujanza de la minería formal y el rezago estadístico e institucional de la MAPE, y la ausencia de una respuesta legislativa consensuada tras el fracaso del predictamen de 2025— configuran el problema público que la presente iniciativa legislativa busca resolver: la carencia de un marco jurídico integral, técnicamente sólido y socialmente legitimado que permita la formalización efectiva, progresiva y sostenible de la pequeña minería y la minería artesanal en el Perú.

1.2. Sujetos involucrados

La problemática identificada involucra a una pluralidad de actores estatales, privados y sociales, cuyos intereses y competencias deben ser armonizados por la presente iniciativa legislativa:

a) Los sujetos de la MAPE. En primer lugar, se encuentran los pequeños productores mineros, los productores mineros artesanales y los mineros tradicionales, personas naturales o jurídicas —incluidas las formas asociativas, cooperativas mineras y centrales de cooperativas— que desarrollan la actividad extractiva propiamente dicha, y cuya situación de informalidad o proceso de formalización constituye el objeto central de la regulación propuesta. Dentro de este grupo deben distinguirse, a su vez, los sujetos ya inscritos y vigentes en el REINFO —31,560 según la última depuración de 2025—, quienes requieren una vía de transición clara hacia el nuevo régimen; los sujetos históricamente excluidos del proceso por incumplimiento de requisitos —más de 50,000 según la misma fuente—, respecto de quienes la presente Ley no propone una nueva amnistía automática sino un reingreso condicionado al cumplimiento efectivo de los requisitos de formalización progresiva; y quienes aún no han iniciado ningún proceso de registro, para quienes la Ventanilla Única Digital MAPE busca reducir las barreras de acceso iniciales.

b) Las comunidades campesinas y nativas. En segundo lugar, se encuentran las comunidades campesinas de la sierra y las comunidades nativas de la Amazonía peruana, cuyos territorios frecuentemente se superponen con concesiones mineras o áreas de actividad de la MAPE, y que resultan directamente afectadas por los impactos ambientales y sociales de la actividad no formal, con especial incidencia en comunidades como Barranco Chico, San José de Karene, Tres Islas, Kotsimba, Puerto Luz y Boca Inambari, todas ellas identificadas en los reportes del Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina como las de mayor pérdida de cobertura boscosa por actividad minera en la región Madre de Dios. La presente Ley reconoce a estas comunidades como sujetos de especial protección, incorporando en su Título Preliminar el principio de equidad de género e interculturalidad, y condicionando expresamente el acceso al terreno superficial en sus territorios al consentimiento previo conforme a la legislación vigente en materia de consulta.

c) El Estado, en sus tres niveles de gobierno. El MEM, como ente rector, a través de su Dirección General de Minería a Pequeña Escala; los Gobiernos Regionales, a través de sus Direcciones Regionales de Energía y Minas, como autoridad competente para la tramitación de la formalización en su jurisdicción, actor cuya capacidad de gestión ha sido históricamente limitada por la insuficiencia de recursos técnicos y presupuestales transferidos junto con la competencia, tal como fue diagnosticado desde la propia Ley 27651 de 2002; y los Gobiernos Locales, en cuanto a la zonificación del uso del suelo y la coordinación de programas de reubicación de actividades de beneficio hacia parques industriales mineros.

d) Las entidades del gobierno nacional con competencias conexas. Entre ellas, el Ministerio del Ambiente y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en materia de supervisión ambiental; el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET), en materia de catastro minero y asistencia técnica geológica; la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), en materia de régimen tributario especial y trazabilidad documentaria; la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), en materia de inclusión financiera; la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y el Banco de la Nación, en materia de financiamiento estatal; el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en materia de formalización laboral; el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en materia de enfoque de género y erradicación del trabajo infantil; el Ministerio de Cultura, en materia de protección del patrimonio arqueológico; la Autoridad Nacional del Agua, en materia de recursos hídricos; y la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de

Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), en materia de insumos fiscalizados.

e) Los comercializadores y la cadena de valor del oro. Los comercializadores de oro y otros minerales inscritos o no en el REPROCOR, las empresas de joyería y orfebrería nacional, y el sistema financiero y bancario, en tanto actores de la cadena de comercialización cuya formalización resulta indispensable para garantizar la trazabilidad del mineral desde la extracción hasta su destino final, incluida la exportación, actividad en la cual el Perú compite, según cifras del propio IPE, con Colombia, Bolivia, Ecuador, Brasil y Venezuela por la posición de principal fuente de oro de origen no acreditado de la región sudamericana.

f) La gran minería y la mediana minería formal. Los titulares de concesiones mineras de la gran y mediana minería, que en numerosos casos mantienen relaciones contractuales —contratos de cesión, explotación o acuerdos similares— con sujetos de la MAPE que operan dentro de sus concesiones, y cuya posición jurídica requiere ser clarificada por la presente Ley, en particular respecto de la exención de responsabilidad ambiental y de seguridad y salud en el trabajo que se establece en la tercera disposición complementaria final.

g) La sociedad civil organizada y los organismos de cooperación internacional. Las organizaciones no gubernamentales especializadas en derechos ambientales e indígenas —entre ellas Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y la Red Muqui, cuyos análisis han sido considerados en el diagnóstico de la presente exposición de motivos—; los gremios de la MAPE, entre ellos la Confederación Nacional de Mineros Artesanales del Perú (CONFEMIN) y la Central Nacional de Mineros del Perú (CENAMI); y los organismos de cooperación técnica internacional que acompañan procesos de formalización y sustitución tecnológica, como el Programa planetGOLD del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF).

1.2.1. Especial mención al empleo femenino en la MAPE

Dentro de los sujetos involucrados descritos en el numeral anterior, corresponde una mención específica a las mujeres que participan en la actividad de la MAPE, tradicionalmente concentradas en labores de selección manual y beneficio del mineral —conocidas en el país como "pallaqueras"— y crecientemente activas también en labores de extracción directa. El proyecto planetGOLD Perú ha documentado esta realidad a través del estudio "Mujeres y hombres de oro", presentado en el marco de la Cumbre sobre Diversidad e Inclusión del sector

minero[38], y ha impulsado la inclusión de las pallaqueras en el mercado formal como parte de la implementación de la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal[39]. La presente Ley recoge esta prioridad de política pública en su artículo 62, referido a la equidad de género e inclusión social en la MAPE, y en la conformación del propio Consejo Nacional de la MAPE, cuyo artículo 8 garantiza la participación de al menos una representante mujer entre las organizaciones de productores.

1.3. Objetivos del proyecto

1.3.1. Objetivo general

Establecer un marco normativo integral, técnicamente sólido y de aplicación efectiva que permita la formalización progresiva, la promoción de la competitividad, la sostenibilidad ambiental y la protección social de la pequeña minería, la minería artesanal y la minería tradicional en el Perú, corrigiendo las deficiencias estructurales que explican el fracaso de los sucesivos intentos normativos emprendidos entre 2002 y 2025.

El objetivo general enunciado responde directamente a la pregunta de política pública que subyace a los sucesivos fracasos normativos reseñados en la sección 1.1: no se trata de determinar si el Perú debe o no formalizar su pequeña minería y minería artesanal —cuestión sobre la cual existe consenso prácticamente unánime entre el Poder Ejecutivo, el Congreso de la República, los gremios de productores y la sociedad civil organizada—, sino de resolver por qué, a pesar de dicho consenso, ningún instrumento normativo aprobado entre 2002 y 2025 ha logrado materializarlo de manera efectiva. La respuesta que ofrece la presente iniciativa es que la formalización exige, simultáneamente, cuatro condiciones que ninguna norma anterior reunió de manera integral: (i) un registro único, interoperable y de acceso digital simplificado; (ii) plazos ciertos y perentorios, con causales de exclusión claras; (iii) incentivos económicos y tecnológicos reales para quienes se formalizan, y no solo obligaciones; y (iv) una institucionalidad de seguimiento con capacidad efectiva de monitoreo y rendición de cuentas. Los objetivos específicos que siguen operacionalizan estas cuatro condiciones.

---

[38] planetGOLD. "Perú: Implementan 5 plantas metalúrgicas para procesar oro sin mercurio en Arequipa". Ob. cit.

[39] planetGOLD. "planetGOLD Perú en PERUMIN 35: inclusión y prácticas responsables de la pequeña minería y minería artesanal". Disponible en: https://www.planetgold.org/planetgold-peru-en-perumin-35-inclusion-y-practicas-responsables-de-la-pequena-mineria-y-mineria

1.3.2. Objetivos específicos

a) Unificar los dispersos registros de formalización de la MAPE (Registro de Pequeño Productor Minero, Registro de Productor Minero Artesanal, Registro de Minería Tradicional y Registro de Unidades Mineras Formales) en un Registro Nacional Unificado —RUNAMAPE— interoperable con el catastro minero nacional, superando la fragmentación institucional que ha caracterizado al REINFO.

b) Establecer plazos ciertos y perentorios para cada etapa del procedimiento de formalización, con mecanismos de silencio administrativo positivo acotados y causales de exclusión claras, corrigiendo la principal debilidad señalada por los especialistas al predictamen rechazado en julio de 2025.

c) Diferenciar con precisión técnica las categorías de pequeño productor minero, productor minero artesanal y minero tradicional, evitando la confusión conceptual observada por el INGEMMET en el debate legislativo reciente, particularmente respecto de la posible asimilación indebida de comercializadores a la categoría de mineros tradicionales.

d) Fortalecer la institucionalidad de la MAPE mediante la creación del Consejo Nacional de la MAPE (CONAMAPE), con participación multisectorial y de las propias organizaciones de productores, y del Observatorio Nacional de la MAPE, como plataforma pública de información estadística y de seguimiento del proceso de formalización.

e) Promover la sustitución tecnológica del mercurio en los procesos de recuperación de oro, en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Perú en el Convenio de Minamata, mediante incentivos crediticios, asistencia técnica y el fomento de plantas de beneficio con tecnologías limpias.

f) Facilitar la inclusión financiera de los sujetos de la MAPE formalizados, mediante mecanismos de acceso al sistema bancario y de capitales, así como la creación de un Fondo Nacional para el Desarrollo de la MAPE (FONDEMAPE) que centralice los incentivos económicos del subsector.

g) Garantizar la trazabilidad de la cadena de comercialización de oro y otros minerales, mediante el fortalecimiento del REPROCOR y la implementación progresiva de un sistema de trazabilidad digital, como mecanismo de lucha contra la minería ilegal y de acceso a mercados internacionales exigentes en materia de origen del mineral.

h) Incorporar un enfoque de género, interculturalidad y protección de la niñez y la adolescencia en la regulación de la MAPE, atendiendo a la evidencia documentada sobre trabajo infantil y condiciones de vulnerabilidad social en las zonas de mayor incidencia de esta actividad.

i) Establecer un régimen de infracciones y sanciones proporcional a la escala productiva de la MAPE, que privilegie las medidas correctivas y los planes de adecuación frente a sanciones pecuniarias desproporcionadas para productores de subsistencia, sin renunciar a la fiscalización efectiva frente a infracciones graves.

j) Definir con claridad el tratamiento aplicable a los sujetos actualmente inscritos en el REINFO, evitando el vacío de transición que los especialistas identificaron como una de las principales debilidades del predictamen de 2025.

k) Incorporar mecanismos de consulta y participación de los pueblos indígenas u originarios en la implementación reglamentaria de la presente Ley, subsanando la omisión que motivó el rechazo social del predictamen legislativo de 2024-2025 por parte de organizaciones como AIDESEP.

l) Atender de manera específica el pasivo ambiental minero de pequeña escala acumulado durante más de dos décadas de informalidad, mediante la creación de un inventario nacional y un programa progresivo de remediación, aspecto ausente en la totalidad de los marcos normativos anteriores.

m) Diferenciar con precisión el tratamiento jurídico de la minería aluvial —predominante en la Amazonía y de mayor impacto ambiental por su relación directa con cuerpos de agua— respecto de la minería filoniana o de socavón, predominante en la sierra, corrigiendo una de las deficiencias estructurales identificadas desde la propia Ley 27651 de 2002.

1.4. Alternativas de solución

Para la elaboración de la presente iniciativa se han evaluado las siguientes alternativas de solución, contrastando sus ventajas y limitaciones frente al objetivo de lograr una formalización efectiva y sostenible:

Alternativa 1: Mantener el statu quo, prorrogando sucesivamente el plazo del REINFO.

Esta alternativa, que ha sido la efectivamente adoptada por el Estado peruano entre 2016 y 2025 a través de sucesivas prórrogas legislativas, ha demostrado

ser ineficaz: como se ha documentado en la sección 1.1, únicamente un porcentaje marginal de los inscritos en el REINFO logró culminar su formalización en casi una década, mientras que el registro fue utilizado, en no pocos casos, como un mecanismo de cobertura formal para la continuidad de operaciones ilegales. Prorrogar nuevamente el plazo sin modificar las condiciones estructurales del proceso no haría sino perpetuar el problema, motivo por el cual esta alternativa se descarta.

Alternativa 2: Un enfoque exclusivamente punitivo, centrado en la interdicción y la persecución penal de la minería ilegal.

Esta alternativa privilegia el fortalecimiento de las capacidades de interdicción policial y militar —como las desplegadas en la Operación Mercurio de 2019 en Madre de Dios— y la persecución penal de la minería ilegal. Si bien la interdicción constituye una herramienta legítima e indispensable frente a la minería estrictamente ilegal —aquella desarrollada en zonas prohibidas o por organizaciones criminales—, la evidencia muestra que un enfoque exclusivamente represivo, sin una vía de formalización efectiva y accesible para quienes desarrollan la actividad de buena fe en zonas permitidas, tiende a desplazar territorialmente el problema antes que resolverlo: los reportes de MAAP muestran que, tras la Operación Mercurio, la actividad minera ilegal se trasladó hacia otras zonas de la Amazonía, sin que la deforestación agregada se redujera de manera sostenida[40]. Por ello, esta alternativa se descarta como única solución, sin perjuicio de que la presente iniciativa mantenga y refuerce los mecanismos de interdicción frente a la minería estrictamente ilegal, complementándolos con una vía de formalización efectiva para quienes actúan de buena fe.

Alternativa 3: Replicar el modelo de "licencia ambiental temporal" y plan único de legalización de Colombia.

Colombia ha optado, mediante la Ley 2250 de 2022 y su reglamentación posterior (Resolución 1830 de 2024 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), por un Plan Único de Legalización y Formalización Minera que incorpora una Licencia Ambiental Temporal como instrumento diferencial para la pequeña minería y la minería tradicional[41], complementado con la figura de los subcontratos de formalización minera regulados por el Decreto 480 de 2014, que permiten a explotadores de pequeña escala operar dentro de áreas tituladas a

[40] León Pacheco, Lucía. Ob. cit., citando reportes de MAAP (2019, 2020).

[41] Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. "Minería". Disponible en: https://www.minambiente.gov.co/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/mineria/

terceros por un periodo no inferior a cuatro años[42]. Este modelo resulta valioso en cuanto a la diferenciación de instrumentos ambientales por escala productiva —elemento que la presente iniciativa recoge en su artículo 48—, pero enfrenta en Colombia la crítica de que su régimen jurídico no distingue con suficiente claridad entre la minería de subsistencia y la pequeña, mediana y gran minería para efectos laborales, administrativos y tributarios[43]. La presente iniciativa recoge el aporte de la diferenciación ambiental por escala, pero corrige esta limitación mediante la estratificación precisa del artículo 5, evitando adoptar el modelo colombiano en su integridad.

Alternativa 4: Replicar el modelo boliviano de fomento amplio a las cooperativas mineras.

Bolivia, mediante la Ley N.° 535 de Minería y Metalurgia de 2014, optó por un modelo de amplio reconocimiento y fomento a las cooperativas mineras como actor productivo constitucionalmente reconocido, que hoy concentra la práctica totalidad de la producción aurífera de dicho país[44], con un régimen tributario considerablemente más favorable —exoneración del Impuesto a las Utilidades de las Empresas, de la alícuota adicional y del IVA, sujeto únicamente al pago de una regalía minera reducida[45]. Si bien el fomento del cooperativismo minero es un elemento valioso que la presente iniciativa recoge —al reconocer expresamente a las cooperativas mineras y centrales de cooperativas como sujetos de la MAPE—, la experiencia boliviana ha sido objeto de críticas por otorgar un marco de expansión territorial de la actividad minera sin filtros ambientales suficientemente rigurosos y sin mecanismos claros de extinción de derechos mineros por afectación ambiental[46], por lo que la presente iniciativa opta por un fomento del cooperativismo minero acompañado de instrumentos de gestión ambiental obligatorios y de un régimen de sanciones proporcional pero efectivo.

---

[42]Fondo de Formalización Minera de Colombia. Cartilla "Legalización de la pequeña minería". Disponible en: https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/Gayar.Arwa.T@dol.gov/Somos_tesoro_Cartilla_1_v14_1_ilovepdf_compressed.pdf

[43]Mesa de Transparencia de las Industrias Extractivas. "Marco Normativo Minero en Colombia para la Minería Artesanal". Disponible en: https://mesatransparenciaextractivas.org/wp-content/uploads/2022/11/MAPE-en-EITI.pdf

[44]Facilitación Legal. "Cooperativa minera Bolivia (2026): constitución y derechos legales". Disponible en: https://facilitacionlegal.com/minero/cooperativa-minera-bolivia/

[45]Facilitación Legal. Ob. cit.

[46]Fundación Solón. "¿Qué significó la Ley 535?". Disponible en: https://fundacionsolon.org/2025/11/06/que-significo-la-ley-535/

Alternativa 5: Replicar el modelo ecuatoriano de prohibición total del mercurio y comercialización estatal centralizada del oro artesanal.

Ecuador ha optado por prohibir de manera absoluta el uso del mercurio en operaciones mineras, sancionando su empleo con la revocatoria del derecho minero sin perjuicio de responsabilidad penal, y por encargar al Banco Central del Ecuador la comercialización directa o mediante intermediarios autorizados del oro proveniente de la minería artesanal legalmente autorizada[47]. Este modelo resulta atractivo por su carácter ambiental estricto y por el rol activo del Estado en la comercialización del oro artesanal, aspecto que la presente iniciativa recoge parcialmente mediante el Programa Estatal de Compra y Comercialización de Oro a cargo del FONDEMAPE y el Banco de la Nación. Sin embargo, una prohibición absoluta e inmediata del mercurio, sin una transición tecnológica previamente financiada, resultaría inaplicable en el contexto peruano dado que más del 90% del consumo nacional de mercurio se destina actualmente a la MAPE[48], razón por la cual la presente iniciativa opta por una estrategia de reducción y eliminación progresiva, con metas graduales y financiamiento de la sustitución tecnológica, antes que por una prohibición inmediata de cumplimiento inviable.

Alternativa complementaria: formalización inmediata y uniforme versus formalización progresiva y diferenciada por escala.

Un dilema adicional evaluado en el diseño de la presente iniciativa fue si el nuevo régimen de formalización debía exigir, desde su entrada en vigencia, el cumplimiento uniforme e inmediato de la totalidad de los requisitos ambientales, tributarios y de seguridad aplicables a la mediana y gran minería, o si, por el contrario, debía admitir una gradualidad diferenciada según la escala productiva de cada sujeto. La experiencia histórica reseñada en la sección 1.1 —en particular, el fracaso del procedimiento extraordinario de 2012, que exigía cinco etapas preclusivas sin diferenciación de capacidad económica del sujeto minero— demuestra que un estándar uniforme e inmediato resulta, en la práctica, inalcanzable para la mayoría de los productores de subsistencia, y termina por perpetuar la informalidad antes que resolverla. Por ello, la presente Ley opta por el principio de formalización progresiva consagrado en el artículo II de su Título Preliminar, que habilita rutas diferenciadas de cumplimiento según la escala, ubicación territorial y capacidad de gestión de cada sujeto, sin

[47]Mingaservice. "Ecuador: Más de 20 cambios en el proyecto urgente de reforma a la Ley de Minería". Disponible en: https://www.mingaservice.com/web/noticia/item/ecuaddor-mas-de-20-cambios-en-el-proyecto-urgente-de-reforma-a-la-mineria-

[48]Revista ProActivo. Ob. cit.

renunciar a los estándares mínimos exigibles en materia ambiental, de seguridad y tributaria, siguiendo en este punto la recomendación técnica del Foro Intergubernamental sobre Minería (IGF) de diseñar estrategias de gestión de la MAPE basadas en las necesidades específicas de cada país y de generar información desagregada que permita monitorear el avance diferenciado del proceso.

Alternativa 6 (adoptada): Un nuevo marco legal integral —la presente Ley MAPE— que combine formalización progresiva con plazos ciertos, institucionalidad fortalecida, trazabilidad digital, inclusión financiera y sostenibilidad ambiental.

La presente iniciativa adopta una alternativa que recoge los elementos más valiosos de la experiencia comparada —la diferenciación ambiental por escala de Colombia, el fomento cooperativo de Bolivia y la comercialización estatal de Ecuador— corrigiendo sus limitaciones respectivas, y que además incorpora las lecciones del fracaso de los intentos normativos peruanos entre 2002 y 2025: plazos ciertos de formalización, causales de exclusión claras, un registro unificado e interoperable, y una institucionalidad de seguimiento fortalecida. Esta es, en consecuencia, la alternativa recogida en el articulado de la presente Ley.

A modo de síntesis del análisis desarrollado en el presente numeral, se presenta el siguiente cuadro comparativo de las alternativas evaluadas:

Alternativa	Ventaja principal	Limitación principal	¿Adoptada?
1. Statu quo (prórrogas del REINFO)	Continuidad operativa inmediata	Fracaso demostrado en 2016-2025 (formalización <3%)	No
2. Enfoque exclusivamente punitivo	Efectividad frente a minería estrictamente ilegal	Desplaza el problema sin resolverlo (evidencia MAAP)	Parcialmente (se mantiene interdicción)
3. Modelo Colombia (licencia ambiental temporal)	Diferenciación ambiental por escala	Falta de distinción laboral/tributaria por categoría	Parcialmente (art. 48)
4. Modelo Bolivia (cooperativismo amplio)	Fuerte fomento asociativo y tributario reducido	Filtros ambientales insuficientes	Parcialmente (fomento cooperativo + IGAFOM obligatorio)
5. Modelo Ecuador (prohibición total de mercurio)	Rigor ambiental máximo	Inviable sin transición tecnológica financiada	Parcialmente (reducción progresiva, no prohibición inmediata)
6. Nuevo marco integral (Ley MAPE propuesta)	Combina aprendizajes de 1 a 5 con institucionalidad propia	Requiere despliegue tecnológico e institucional gradual	Sí

1.5. Indicadores

Para efectos del seguimiento de la implementación de la presente Ley, se proponen los siguientes indicadores de línea de base y de meta, sujetos a precisión ulterior por el Observatorio Nacional de la MAPE creado por el artículo 10:

a) Tasa de formalización efectiva de la MAPE: línea de base de 21% de inscritos con estatus vigente en el REINFO al año 2025; meta de al menos 60% de sujetos con formalización culminada dentro de los cinco años siguientes a la vigencia del Reglamento de la presente Ley.

b) Volumen de oro con trazabilidad documentaria acreditada: línea de base de aproximadamente 108 toneladas de producción formal acreditada frente a un total exportado de alrededor de 200 toneladas en 2024; meta de reducción de la brecha entre producción acreditada y volumen exportado en al menos 50% dentro de los cinco años de vigencia de la Ley.

c) Superficie deforestada por actividad minera no formal: línea de base de 6,020 hectáreas deforestadas en 2024 según MAAP; meta de reducción sostenida año a año, con especial atención a las comunidades indígenas y áreas naturales protegidas de Madre de Dios.

d) Consumo nacional de mercurio en la MAPE: línea de base de aproximadamente 150 toneladas anuales, de las cuales más del 90% corresponde a la MAPE; meta de reducción progresiva conforme a las metas del Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata.

e) Número de sujetos de la MAPE con acceso a cuentas bancarias y financiamiento formal: línea de base a determinar por la Comisión Especial SBS-SUNAT creada por el artículo 33; meta de incremento sostenido anual.

f) Tiempo promedio de tramitación del procedimiento de formalización: línea de base a determinar por la Ventanilla Única Digital MAPE; meta de reducción sustancial respecto de los plazos históricamente observados en el REINFO.

g) Número de mujeres inscritas como titulares en el RUNAMAPE: línea de base a determinar por el Observatorio Nacional de la MAPE; meta de incremento progresivo en cumplimiento del enfoque de género establecido en el artículo 62.

Se presenta a continuación el cuadro resumen de indicadores, línea de base y metas, que servirá de referencia para el seguimiento anual que el CONAMAPE y el Observatorio Nacional de la MAPE deberán reportar al Congreso de la República conforme al artículo 8 de la presente Ley:

Indicador	Línea de base (2025)	Meta (a 5 años de vigencia)
Tasa de formalización efectiva	21% de inscritos con estatus vigente en REINFO	Al menos 60% con formalización culminada
Producción de oro con origen acreditado	≈108 TM acreditadas de ≈200 TM exportadas	Reducir brecha en al menos 50%
Deforestación anual por minería (Madre de Dios)	6,020 ha (2024, MAAP)	Reducción sostenida año a año
Consumo nacional de mercurio en la MAPE	≈150 TM/año (>90% MAPE)	Reducción progresiva según Plan Minamata
Sujetos MAPE con cuenta bancaria/financiamiento	Por determinar (línea de base SBS-SUNAT)	Incremento sostenido anual
Tiempo promedio de formalización	Por determinar (Ventanilla Única)	Reducción sustancial vs. REINFO
Mujeres titulares inscritas en RUNAMAPE	Por determinar (Observatorio MAPE)	Incremento progresivo

El cuadro precedente no agota los indicadores posibles, sino que constituye una línea de base mínima y perfectible, que el Reglamento de la presente Ley podrá complementar con indicadores adicionales de desagregación regional, por sexo y por categoría de la MAPE (pequeño productor minero, productor minero artesanal y minero tradicional), en línea con la recomendación técnica del Foro Intergubernamental sobre Minería de generar datos desagregados que permitan un diseño de política pública basado en evidencia.

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Marco constitucional

La presente iniciativa se sustenta, en primer término, en el artículo 66 de la Constitución Política del Perú, que declara que los recursos naturales son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento; en el artículo 67, que establece que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales; y en los artículos 22 al 29, que reconocen el trabajo como un deber y un derecho, base sobre la cual se articula el Título XI del articulado. Asimismo, se sustenta en el

artículo 188, que declara la descentralización como una política permanente y de carácter obligatorio del Estado peruano, orientada al desarrollo integral del país mediante la transferencia progresiva de competencias y recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales.

2.2. Marco legal nacional vigente

La presente iniciativa se enmarca y, en lo pertinente, modifica o deroga las siguientes normas del ordenamiento jurídico nacional:

a) El "Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería", aprobado por[49] Decreto Supremo N.° 014-92-EM, cuyos artículos 38, 40 y 91, así como el numeral III de su Título Preliminar y el artículo 11, son objeto de sustitución o incorporación por las disposiciones complementarias modificatorias de la presente Ley.

b) La Ley N.° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal (2002), que constituyó el primer marco legal especial de la MAPE y que es derogada en su integridad por la disposición complementaria derogatoria de la presente Ley, siendo sustituida por un régimen jurídico integral y actualizado.

c) Los Decretos Legislativos N.° 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1105, 1106 y 1107 (2012), que establecieron el primer procedimiento extraordinario de formalización y tipificaron la minería ilegal como delito autónomo, cuyo contenido sustantivo en materia de infracciones penales se mantiene vigente y complementa el régimen administrativo de la presente Ley.

d) El Decreto Legislativo N.° 1293 (2016), que creó el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), cuya migración e interoperabilidad hacia el nuevo Registro Nacional Unificado de la MAPE se regula en las disposiciones complementarias finales de la presente Ley.

e) El Decreto Supremo N.° 038-2017-EM, que aprobó el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM), instrumento cuyo desarrollo conceptual se recoge y actualiza en el artículo 14 de la presente Ley.

f) La Ley N.° 31388 y la Ley N.° 32213, que sucesivamente prorrogaron el plazo del proceso de formalización minera integral, la última de las cuales

[49] Diario Oficial El Peruano. Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N.° 014-92-EM. Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en: https://spij.minjus.gob.pe

otorgó al MEM la rectoría plena del proceso formalizador y autorizó su prórroga final hasta el 31 de diciembre de 2025.

g) El Decreto Supremo N.° 012-2025-EM y la Resolución Directoral N.° 0004-2025-MINEM/DGFM, mediante los cuales el MEM depuró más de 50,000 registros suspendidos del REINFO, decisión administrativa que evidencia la necesidad de una nueva base normativa integral, como la que propone la presente Ley.

h) La Ley N.° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuyo artículo 2 extiende su aplicación a todos los sectores económicos y de servicios, y que constituye la base del Título VIII de la presente Ley.

i) La Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley N.° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; y la Ley N.° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, que constituyen el marco general de referencia para las obligaciones ambientales reguladas en el Título VII de la presente Ley.

j) La Ley N.° 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, cuyo artículo 7 es referido en el artículo 55 de la presente Ley respecto de la acreditación del terreno superficial.

2.3. Marco de política pública y compromisos internacionales

La presente iniciativa se articula, asimismo, con la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, que ha identificado la incertidumbre regulatoria y la baja eficacia de las iniciativas normativas anteriores como uno de los principales obstáculos para el desarrollo sostenible del subsector[50]. En el plano internacional, la iniciativa recoge los compromisos asumidos por el Estado peruano en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio, suscrito el 10 de octubre de 2013, aprobado por Resolución Legislativa N.° 30352 y ratificado por Decreto Supremo N.° 061-2015-RE[51][52], cuyo artículo 20 exige a cada Estado parte la elaboración de un Plan Nacional de Acción para reducir y,

[50] Infobae. "Comisión de Energía y Minas debate predictamen de Ley MAPE este 3 de junio: conoce qué cambios plantea para la minería". 31 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.infobae.com/peru/2025/05/31/comision-de-energia-y-minas-debate-predictamen-de-ley-mape-este-3-de-junio-conoce-que-cambios-plantea-para-la-mineria/

[51] Ministerio del Ambiente – MINAM. Convenio de Minamata sobre el Mercurio: ratificación peruana y Plan Nacional de Acción. Disponible en: https://www.gob.pe/minam

[52] SIAR Cajamarca. "Convenio de Minamata sobre mercurio - Ratificación peruana". Disponible en: https://siar.regioncajamarca.gob.pe/documentos/convenio-minamata-mercurio-ratificacion-peruana

en la medida de lo posible, eliminar el uso del mercurio en la minería de oro artesanal y en pequeña escala[53].

Asimismo, la presente Ley se articula con el Convenio N.° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por el Perú, en cuanto establece el derecho a la consulta previa frente a medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas u originarios —omisión que fue precisamente señalada como una de las causas del fracaso del predictamen legislativo de 2025—, así como con el Convenio N.° 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, que sustenta el artículo 63 de la presente Ley referido a la erradicación del trabajo infantil en las zonas de actividad de la MAPE.

2.3.1. El proceso de consulta previa como condición de legitimidad

La ausencia de consulta previa a los pueblos indígenas amazónicos fue, como se ha reseñado en el numeral 1.1.2, una de las principales razones invocadas por organizaciones como AIDESEP para cuestionar la legitimidad del predictamen legislativo de 2024-2025, que a su juicio permitiría el ingreso de actividad minera a territorios indígenas y zonas frágiles de la Amazonía mediante definiciones ambiguas que confundían la minería informal con la legal[54]. En atención a esta observación, la presente iniciativa incorpora en su artículo 57 la exigencia expresa de consentimiento de la comunidad titular para la acreditación de terreno superficial en territorios de comunidades campesinas y nativas, y remite al Reglamento de la presente Ley el desarrollo del mecanismo de consulta previa aplicable a las disposiciones reglamentarias que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas u originarios, en cumplimiento del Convenio N.° 169 de la OIT y de la Ley N.° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

De esta manera, la presente Ley busca evitar que se repita el cuestionamiento de legitimidad que afectó al predictamen anterior, incorporando desde su diseño un enfoque de derechos que reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de especial protección y no como meros terceros afectados por la actividad de la MAPE en sus territorios.

2.3.2. Marco de seguridad y salud ocupacional en la minería

[53]Ministerio del Ambiente. "¿En qué consiste el Convenio de Minamata?". Disponible en: https://www.minam.gob.pe/minamata/6-2/

[54]AIDESEP. Ob. cit.

La presente Ley se articula, además, con el Convenio N.° 176 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Seguridad y Salud en las Minas, que establece estándares mínimos de prevención de riesgos laborales aplicables a toda actividad minera, incluida la de pequeña escala, y con la Ley N.° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuyo artículo 2 extiende expresamente su aplicación a todos los sectores económicos y de servicios del país, constituyendo la base normativa del Título VIII de la presente Ley sobre seguridad y salud ocupacional en la MAPE.

2.4. Derecho comparado

La experiencia comparada regional ofrece elementos de contraste relevantes para la presente iniciativa. En Colombia, más de 340,000 personas dependen directamente de la minería artesanal y de pequeña escala y de la minería de mediana escala para su sustento[55], y el país ha desarrollado, mediante la Ley 2250 de 2022 y su reglamentación, un Plan Único de Legalización y Formalización Minera con instrumentos ambientales diferenciados por escala[56]. En Bolivia, la Ley N.° 535 de Minería y Metalurgia de 2014 reconoce constitucionalmente a las cooperativas mineras como actor productivo minero junto con la industria estatal y privada[57], concentrando dicho sector cooperativo la práctica totalidad de la producción aurífera del país. En Ecuador, la Ley de Minería y sus reformas más recientes de 2026 distinguen los regímenes de minería artesanal, pequeña minería, mediana minería y minería a gran escala mediante rangos de producción diferenciados, encargando al Banco Central del Ecuador la comercialización del oro proveniente de la minería artesanal legalmente autorizada y prohibiendo de manera absoluta el uso del mercurio en cualquier operación minera[58].

A nivel global, el Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF) ha desarrollado una Guía para Gobiernos sobre la gestión de la MAPE, orientada a apoyar a los Estados en el diseño, implementación y monitoreo de estrategias nacionales de gestión de este subsector, recomendando la generación sistemática de datos desagregados por

[55]Echavarría, Cristina. "¿Qué es legal? Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia". Alliance for Responsible Mining. Disponible en: https://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2017/05/Que-es-legal-Cristina-Echavarria-U.pdf

[56]Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. Ob. cit.

[57]CEPAL. "La institucionalidad y la regulación minera en los países andinos". Disponible en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/57ee9a01-b6a3-4d37-bb2a-c4a351a8c4c8/content

[58]El Universo. "Reformas a la ley minera están en vigencia: estos son los principales puntos". Disponible en: https://www.eluniverso.com/noticias/economia/mineria-ecuador-reformas-vigentes-ley-fortalecimiento-sectores-estrategicos-nota/

género sobre empleo, impactos comunitarios y ambientales, cadenas de suministro, y salud y seguridad ocupacional[59], enfoque que la presente iniciativa recoge mediante la creación del Observatorio Nacional de la MAPE en su artículo 10.

A modo de síntesis, el siguiente cuadro resume los principales instrumentos de derecho comparado revisados para la elaboración de la presente iniciativa, identificando el elemento destacado de cada uno que ha sido considerado, adaptado o descartado, según se detalla en el numeral 1.4 de la presente exposición de motivos:

País	Instrumento legal	Elemento destacado
Colombia	Ley 2250 (2022) y Resolución 1830 (2024)	Licencia Ambiental Temporal diferenciada por escala; subcontratos de formalización (Decreto 480/2014)
Bolivia	Ley N.° 535 de Minería y Metalurgia (2014)	Reconocimiento constitucional de cooperativas mineras; régimen tributario reducido
Ecuador	Ley de Minería y reformas 2024-2026	Prohibición absoluta del mercurio; comercialización estatal del oro artesanal vía Banco Central
Perú (propuesta)	Presente Ley MAPE	RUNAMAPE unificado; formalización progresiva con plazos ciertos; FONDEMAPE; trazabilidad digital

2.5. Antecedentes parlamentarios directos

Finalmente, la presente iniciativa reconoce como antecedente parlamentario directo el Proyecto de Ley 3634/2022-CR, Ley de la Minería a Pequeña Escala – MAPE, presentado el 23 de noviembre de 2022, cuyo texto de 52 artículos y 6 disposiciones complementarias constituyó la base sobre la cual se articuló el debate legislativo de los años 2024 y 2025[60]. La presente Ley recoge la estructura general de dicho proyecto —su enfoque en la promoción, la formalización y el desarrollo sostenible de la MAPE, así como su técnica de organización por títulos y capítulos—, pero desarrolla un articulado propio, ampliado a más de setenta artículos organizados bajo un Título Preliminar de principios rectores inexistente en la propuesta original, e incorpora las instituciones, plazos y salvaguardas que la evidencia del debate legislativo posterior demostró ser indispensables: un registro único e interoperable en lugar

[59]Foro Intergubernamental sobre Minería (IGF). Ob. cit.

[60]Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología. Ob. cit.

de la coexistencia de múltiples registros dispersos, plazos perentorios de formalización, causales de exclusión robustas, un fondo de desarrollo especializado, y un régimen de sanciones proporcional a la escala productiva. En este sentido, la presente iniciativa no es una simple reproducción del proyecto original de 2022, sino su evolución técnica y jurídica a la luz de tres años adicionales de debate parlamentario, observaciones técnicas del Poder Ejecutivo y cuestionamientos de la sociedad civil organizada.

2.6. Armonización con la política nacional de lucha contra la minería ilegal

La presente Ley se articula, sin sustituirlo, con el marco normativo de lucha contra la minería ilegal desarrollado principalmente entre 2012 y 2017. El Decreto Legislativo N.° 1099 estableció que, para el ejercicio de actividades mineras en la región Puno, no bastaba con la concesión minera, sino que se requería adicionalmente la autorización de inicio de operación minera; el Decreto Legislativo N.° 1100 extendió esta exigencia a nivel nacional, calificando como ilegal toda actividad minera que no contara con dicha autorización, y proscribiendo el uso de determinada maquinaria en lugares prohibidos; el Decreto Legislativo N.° 1101 fortaleció la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal, estableciendo infracciones, multas y competencias; el Decreto Legislativo N.° 1102 incorporó al Código Penal los delitos de minería ilegal, en sus modalidades de tipo base, formas agravadas, financiamiento y obstaculización de la fiscalización administrativa; el Decreto Legislativo N.° 1103 estableció medidas de control sobre insumos químicos utilizables en la minería ilegal; el Decreto Legislativo N.° 1105 estableció los pasos para la formalización de la MAPE, distinguiendo por primera vez entre minería informal e ilegal; el Decreto Legislativo N.° 1106 estableció nueva normatividad sobre lavado de activos vinculado a la minería ilegal; y el Decreto Legislativo N.° 1107 estableció medidas de control sobre maquinarias y equipos utilizables en dicha actividad[61]. Posteriormente, el Decreto Legislativo N.° 1244, aprobado en 2016, incorporó la minería ilegal como una modalidad de crimen organizado, elevando las penas aplicables hasta los quince años de privación de libertad[62].

La presente Ley respeta y no modifica en absoluto este cuerpo normativo penal y de fiscalización, que continúa siendo el instrumento aplicable frente a la minería estrictamente ilegal —aquella desarrollada en zonas prohibidas, por

[61] León Pacheco, Lucía. Ob. cit., sistematización de Decretos Legislativos 1099 a 1107 (2012).

[62] León Pacheco, Lucía. Ob. cit.

organizaciones criminales, o sin ningún vínculo con un proceso de formalización—. La presente Ley se ocupa, en cambio, de la minería informal, esto es, aquella desarrollada por sujetos que, actuando de buena fe en zonas permitidas, requieren de una vía de formalización efectiva, accesible y con plazos ciertos, distinción conceptual que, como se ha señalado en el numeral 1.1.1, fue introducida por primera vez por el Decreto Legislativo N.° 1105 de 2012 y que la presente Ley perfecciona y actualiza a través de la definición de "sujeto en proceso de formalización" contenida en el literal c) de su artículo 3.

En este sentido, la articulación entre la presente Ley y el marco penal y de interdicción vigente puede sintetizarse en un criterio rector: la formalización efectiva de quienes actúan de buena fe reduce el espacio de operación y encubrimiento de quienes actúan de mala fe, en la medida en que un régimen de formalización ágil, con plazos ciertos y trazabilidad digital, dificulta que los operadores estrictamente ilegales encuentren cobertura bajo la apariencia de informalidad, tal como fue advertido —en sentido contrario, respecto del predictamen rechazado en 2025— por el propio MEM al señalar la insuficiencia de las causales de exclusión propuestas en dicho texto.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN

La entrada en vigencia de la presente Ley produce los siguientes efectos sobre la legislación nacional:

3.1. Derogación expresa

Se deroga en su integridad la Ley N.° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, norma que, tras veintitrés años de vigencia, ha sido superada por el desarrollo posterior del marco regulatorio de la MAPE y que resulta incompatible con el nuevo modelo de registro unificado, ventanilla digital y formalización progresiva que establece la presente Ley. Los expedientes de formalización que se encuentren en trámite ante los Gobiernos Regionales al amparo de dicha Ley continúan su tramitación hasta la obtención de la resolución de inicio o reinicio de operaciones mineras, conforme a las reglas de adecuación previstas en las disposiciones complementarias finales.

3.2. Modificación del "Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería"

La presente Ley sustituye el numeral III del Título Preliminar del "Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería", para precisar que el Estado protege y promueve la pequeña minería y la minería artesanal impulsando su formalización progresiva; incorpora un párrafo final al artículo 11 sobre extensión de

concesiones para minería artesanal; sustituye el artículo 91, que regula la estratificación de la minería a pequeña escala, precisando y actualizando las categorías de pequeño productor minero, productor minero artesanal y minero tradicional; y sustituye el segundo párrafo del artículo 38 y el artículo 40, referidos a la producción mínima exigible y la penalidad aplicable por incumplimiento, adecuando dichos porcentajes a la nueva estratificación.

3.3. Relación con el Decreto Legislativo N.° 1293 y la Ley N.° 32213

La presente Ley no deroga expresamente el Decreto Legislativo N.° 1293 ni la Ley N.° 32213, en la medida en que ambas normas continúan siendo el fundamento legal de la información contenida en el REINFO hasta su migración; sin embargo, dispone en su octava disposición complementaria final la interoperabilidad e integración progresiva de dicha información hacia el nuevo Registro Nacional Unificado de la MAPE (RUNAMAPE), garantizando la continuidad de derechos y obligaciones de los sujetos actualmente inscritos, en los términos de la segunda disposición complementaria transitoria.

3.4. Efectos sobre la normativa reglamentaria vigente

La entrada en vigencia de la presente Ley exige la actualización de diversas normas reglamentarias hoy vigentes, entre ellas el Decreto Supremo N.° 038-2017-EM (Reglamento del IGAFOM), las disposiciones que regulan el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro, y los reglamentos sectoriales sobre insumos químicos fiscalizables, explosivos y combustibles, cuya adecuación a los nuevos plazos y estructura institucional de la presente Ley corresponde al Poder Ejecutivo dentro de los plazos fijados en las disposiciones complementarias finales.

3.5. No afectación de la tipificación penal vigente

La presente Ley no modifica ni deroga la tipificación de los delitos de minería ilegal contenida en el Código Penal en virtud del Decreto Legislativo N.° 1102 y sus modificatorias, ni la calificación de la minería ilegal como forma de crimen organizado establecida por el Decreto Legislativo N.° 1244, manteniendo plenamente vigente el aparato de persecución penal frente a la minería desarrollada al margen de la formalización o en zonas expresamente prohibidas.

3.6. Cuadro comparativo del cambio normativo propuesto

Con fines de claridad expositiva, se presenta a continuación un cuadro comparativo entre la situación normativa actual y la situación propuesta por la

presente Ley, en los aspectos institucionales de mayor relevancia identificados en el diagnóstico de la sección I:

Aspecto	Situación actual (REINFO / Ley 27651)	Situación propuesta (Ley MAPE)
Registro	Cuatro registros dispersos y REINFO paralelo	Registro Nacional Unificado (RUNAMAPE) interoperable
Plazos	Sucesivas prórrogas sin plazo cierto (2016-2025)	Plazos perentorios por etapa, con silencio positivo acotado
Institucionalidad	Sin consejo multisectorial permanente	CONAMAPE y Observatorio Nacional de la MAPE
Financiamiento	Fondo Minero sin fuentes claras	FONDEMAPE con fuentes de financiamiento definidas
Trazabilidad	REPROCOR documentario, sin componente digital	REPROCOR + trazabilidad digital progresiva
Mercurio	Sin metas cuantificadas de reducción	Estrategia nacional con metas graduales (Convenio Minamata)
Sanciones	Régimen uniforme sin proporcionalidad por escala	Régimen proporcional a la escala y capacidad económica

3.7. Vacatio legis y entrada en vigencia escalonada

Conforme a la primera disposición complementaria final, la presente Ley entra en vigencia a los treinta días calendario siguientes a la publicación de su Reglamento, el cual debe aprobarse dentro de los noventa días calendario posteriores a la publicación de la Ley. Esta vacatio legis escalonada busca evitar el efecto observado durante la vigencia de anteriores marcos normativos, en los que la aprobación de la ley sin su reglamento generó incertidumbre prolongada entre los sujetos de la MAPE sobre los requisitos exigibles; el Reglamento deberá, además, desarrollar un cronograma de implementación gradual de la Ventanilla Única Digital MAPE y del RUNAMAPE, priorizando su despliegue en las regiones de mayor concentración de actividad —Madre de Dios, Puno, La Libertad, Arequipa, Ayacucho y Piura, según los registros históricos del REINFO— antes de su generalización a nivel nacional.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente análisis costo-beneficio se estructura conforme a los criterios técnicos usualmente empleados en la evaluación de impacto regulatorio: identificación de impactos directos e indirectos, diferenciación de sus dimensiones económica, social y ambiental, cuantificación de costos y beneficios en la medida en que la información disponible lo permite, y un balance final que sustente la razonabilidad de la intervención legislativa propuesta.

A modo de referencia cuantitativa, el siguiente cuadro resume los órdenes de magnitud económica, ambiental y social sobre los cuales incide la presente

iniciativa, sistematizados a partir de las fuentes citadas en la sección 1.1 de esta exposición de motivos:

Concepto	Estimación cuantitativa de referencia
Valor del oro de origen no acreditado (2024)	≈ US$ 7,000 millones (IPE)
Proyección de valor no acreditado (2025)	≈ US$ 12,000 millones (IPE)
Volumen de oro sin origen acreditado (2024)	≈ 92-93 toneladas de ≈200 TM exportadas
Recaudación fiscal del sector minero formal (2024)	S/ 18,384 millones (Anuario Minero MINEM)
Deforestación acumulada por minería (a 2025)	139,169 hectáreas (MAAP)
Consumo anual de mercurio en la MAPE	≈ 135-150 toneladas (>90% del total nacional)
Empleo formal directo del sector minero (2025)	≈ 264,000 puestos (Boletín Estadístico MINEM)

4.1. Costos directos

La implementación de la presente Ley genera los siguientes costos directos, que deberán ser atendidos con cargo al presupuesto institucional del MEM y de las demás entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público más allá de los ya previstos para el proceso de formalización minera:

a) El desarrollo e implementación de la Ventanilla Única Digital MAPE y del Registro Nacional Unificado de la MAPE (RUNAMAPE), que requiere inversión en infraestructura tecnológica interoperable entre el MEM, los Gobiernos Regionales, el INGEMMET, la SUNAT y la SBS.

b) Los costos de funcionamiento del Consejo Nacional de la MAPE (CONAMAPE), del Observatorio Nacional de la MAPE y de las Mesas Ejecutivas Regionales, que se financian con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades que los integran, sin crear nuevas plazas presupuestales significativas.

c) El fortalecimiento de las capacidades de fiscalización de los Gobiernos Regionales y del OEFA, mediante capacitación técnica especializada en pequeña minería y minería artesanal.

Los recursos destinados al Fondo Nacional para el Desarrollo de la MAPE (FONDEMAPE), que se nutre principalmente de recursos ya existentes —recursos directamente recaudados, operaciones de crédito y donaciones— antes que de nuevas asignaciones presupuestales sustantivas. Cabe precisar que el estudio "Hacia la inclusión financiera de la MAPE", elaborado en el marco del proyecto planetGOLD Perú, estimó en US$ 344 millones la necesidad de

financiamiento adicional de los mineros artesanales peruanos para incrementar su producción de manera responsable[63]; dicha cifra no constituye un costo directo del Estado, sino una referencia de la magnitud de la demanda de financiamiento privado y de cooperación internacional que el FONDEMAPE y los mecanismos de inclusión financiera regulados en el Título V de la presente Ley buscan canalizar y facilitar, sin que ello implique una obligación de desembolso directo del Tesoro Público por dicho monto.

e) El censo nacional de la MAPE a cargo del INEI, cuyo costo es comparable al de otros censos económicos sectoriales periódicos ya presupuestados por dicha entidad.

4.2. Costos indirectos

a) Un periodo de adaptación institucional y de aprendizaje organizacional en los Gobiernos Regionales, que deberán migrar sus procedimientos y expedientes hacia la plataforma interoperable del RUNAMAPE, con la consiguiente curva de aprendizaje del personal técnico regional.

b) Costos de transacción para los propios sujetos de la MAPE durante el periodo de transición del REINFO hacia el nuevo registro, mitigados por la regla de continuidad de derechos prevista en las disposiciones complementarias transitorias.

c) Un eventual periodo de ajuste para los titulares de concesiones de la gran y mediana minería que deban renegociar o formalizar contratos de explotación o cesión con sujetos de la MAPE que operan en sus concesiones.

4.3. Beneficios directos

Los beneficios directos de la presente Ley son significativos frente a la magnitud del problema diagnosticado. En el plano fiscal, la formalización efectiva de una porción sustancial de las 92 a 100 toneladas anuales de oro actualmente sin origen acreditado[64] —valorizadas en aproximadamente US$ 7,000 a US$ 12,000 millones anuales según las proyecciones del IPE para 2025[65]— representaría un incremento sustancial de la base tributaria sujeta al régimen especial de la MAPE establecido en el artículo 38 de la presente Ley, así como de la recaudación por

[63] planetGOLD. "Estudio revela que los mineros artesanales peruanos necesitan USD 344 millones en financiamiento para incrementar su producción y generar desarrollo". Ob. cit.

[64] IPE. Ob. cit.

[65] IPE. "El avance de la minería ilegal en Perú". Ob. cit.

derecho de vigencia, regalías y demás obligaciones tributarias que hoy no se perciben sobre dicha producción no acreditada.

a) Incremento de la recaudación tributaria y no tributaria por la formalización de la producción y comercialización actualmente no acreditada.

b) Generación de empleo formal y acceso a la seguridad social para los trabajadores actualmente vinculados a la MAPE bajo modalidades precarias o de explotación laboral, como el sistema de "cachorreo" documentado en La Rinconada.

c) Reducción de la deforestación amazónica asociada a la minería no formal, actualmente estimada en más de 139,000 hectáreas acumuladas hasta 2025, con el consiguiente beneficio en términos de conservación de servicios ecosistémicos, captura de carbono y protección de la biodiversidad.

d) Reducción del consumo y liberación ambiental de mercurio, actualmente estimado en 150 toneladas anuales, con beneficios directos en la salud pública de las poblaciones expuestas, particularmente niñas, niños y gestantes en zonas de minería aurífera.

e) Mayor inclusión financiera de los sujetos de la MAPE formalizados, con el consiguiente acceso a crédito formal, reducción de costos financieros y mayor capacidad de inversión en tecnología productiva.

f) Fortalecimiento de la trazabilidad del oro peruano en los mercados internacionales, con beneficios reputacionales y comerciales para las exportaciones formales del país frente a estándares internacionales cada vez más exigentes en materia de origen responsable de minerales, tales como la Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales y los estándares de la London Bullion Market Association (LBMA) sobre abastecimiento responsable de oro, cuyo cumplimiento resulta cada vez más determinante para el acceso de los exportadores peruanos a los principales mercados de destino.

4.4. Beneficios indirectos

a) Reducción de la conflictividad social e intercomunal asociada a la actividad minera no formal, con la consiguiente disminución de costos sociales de mediano y largo plazo para el Estado en materia de gestión de conflictos.

b) Debilitamiento de las economías criminales conexas a la minería ilegal —trata de personas, tráfico de insumos químicos y armas—, con beneficios en términos de seguridad ciudadana y reducción de la criminalidad organizada en las zonas de mayor incidencia.

c) Mejora de la percepción ciudadana sobre la institucionalidad del Estado en la gestión de la actividad minera, revirtiendo la percepción actual, según la cual el 57% de los peruanos considera que alguna forma de economía ilícita contribuye al crecimiento económico regional.

d) Cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales asumidos por el Perú en el marco del Convenio de Minamata, con beneficios reputacionales en los foros internacionales de gobernanza ambiental y minera.

e) Fortalecimiento del relevo generacional y de la asociatividad en las zonas mineras, con beneficios de mediano y largo plazo en la reducción de la pobreza rural y la migración desordenada hacia zonas de actividad minera no planificada.

4.4.1. Estimación referencial de la pérdida fiscal por informalidad

Si bien no existe, a la fecha, una estimación oficial y desagregada de la pérdida fiscal específica atribuible a la informalidad de la MAPE, es posible construir una aproximación referencial a partir de dos datos disponibles: de un lado, el valor estimado de la producción de oro de origen no acreditado, que el IPE proyecta entre US$ 7,000 y US$ 12,000 millones anuales[66]; y, de otro lado, el régimen tributario especial aplicable a la MAPE que la presente Ley establece en su artículo 38, que contempla una retención del impuesto a la renta equivalente al 1.5% del valor del mineral para la minería tradicional, además del derecho de vigencia y demás obligaciones tributarias generales aplicables a los productores formalizados. Aun aplicando de manera conservadora y exclusivamente la retención mínima del 1.5% sobre el valor no acreditado, la formalización de dicha producción representaría un potencial de recaudación adicional del orden de los cientos de millones de soles anuales, sin considerar el efecto multiplicador sobre otros tributos —IGV, contribuciones a EsSalud, derecho de vigencia— ni sobre la recaudación de los Gobiernos Regionales y Locales por concepto de canon y regalías, cuya ejecución presupuestal, según cifras de gremios empresariales,

[66] IPE. Ob. cit.

ya enfrenta cuellos de botella de gestión que ameritan atención complementaria por parte del Estado[67].

Esta estimación referencial, aunque preliminar, resulta suficiente para sustentar la razonabilidad económica de la presente iniciativa: incluso bajo supuestos conservadores, el costo de oportunidad fiscal de mantener la informalidad actual de la MAPE supera holgadamente cualquier estimación razonable de los costos administrativos de implementación de la presente Ley, reforzando la conclusión del balance costo-beneficio desarrollado en el numeral siguiente.

4.5. Balance costo-beneficio

El balance costo-beneficio de la presente iniciativa es netamente favorable. Frente a costos directos e indirectos de implementación que son, en su mayoría, absorbibles dentro de los presupuestos institucionales ya existentes de las entidades involucradas —por tratarse, en esencia, de una reorganización institucional y de digitalización de procedimientos antes que de la creación de nuevas estructuras onerosas—, los beneficios potenciales asociados a la formalización de una actividad económica que hoy mueve entre US$ 7,000 y US$ 12,000 millones anuales de manera no acreditada resultan sustancialmente mayores, tanto en el plano fiscal como en el ambiental y social. El costo de no legislar —la continuidad del statu quo diagnosticado en la sección 1.1— resulta, en cualquier escenario razonable, más elevado que el costo de implementación de la presente Ley.

4.6. Impacto económico diferenciado

Desde la perspectiva estrictamente económica, la formalización efectiva de la MAPE genera un efecto de ampliación de la base tributaria del país que trasciende la propia recaudación directa sobre la actividad minera: la experiencia de la mediana y gran minería formal demuestra que, por cada empleo formal generado en el sector, se activa un efecto multiplicador estimado en 8.2 empleos adicionales en cadenas de suministro, transporte, servicios y comercio conexos, según las cifras del Anuario Minero 2024 del MEM. Si una proporción siquiera parcial de este efecto multiplicador se replicara en el segmento de la MAPE formalizada, el impacto sobre la economía local de regiones como Madre de Dios, Puno, La Libertad, Arequipa y Ayacucho —las de mayor concentración histórica de actividad según los registros del REINFO— sería sustancial, en

[67] COMEXPERÚ. "Minería peruana: ingresos, empleo e inversiones en el primer semestre de 2025". Disponible en: https://www.comexperu.org.pe/articulo/mineria-peruana-ingresos-empleo-e-inversiones-en-el-primer-semestre-de-2025

términos de dinamización del comercio local, la demanda de servicios financieros y el desarrollo de proveedores especializados en insumos y tecnología minera de pequeña escala.

4.7. Impacto social diferenciado

Desde la perspectiva social, el beneficio más relevante de la presente Ley es la posibilidad de sustituir progresivamente relaciones de trabajo precarias o abiertamente explotadoras —como el sistema de "cachorreo" documentado en La Rinconada— por relaciones laborales formales sujetas a la Ley N.° 29783 de Seguridad y Salud en el Trabajo y a la fiscalización del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. A ello se suma el beneficio derivado de la erradicación progresiva del trabajo infantil en las zonas de actividad de la MAPE, cuya exposición a mercurio desde edades tan tempranas como los seis años ha sido documentada por estudios especializados, con beneficios de largo plazo en materia de salud pública, desarrollo infantil y ruptura del ciclo intergeneracional de pobreza en las familias mineras.

4.8. Impacto ambiental diferenciado

Desde la perspectiva ambiental, el beneficio principal de la presente Ley radica en la posibilidad de revertir la tendencia de deforestación amazónica asociada a la minería no formal —139,169 hectáreas acumuladas a 2025 según MAAP, concentradas en un 97.5% en Madre de Dios— mediante la exigencia efectiva de instrumentos de gestión ambiental diferenciados por escala y la implementación de la Estrategia Nacional de Reducción y Eliminación Progresiva del Mercurio prevista en el artículo 46. La atención específica al pasivo ambiental minero de pequeña escala, mediante el inventario y programa de remediación creados por el artículo 49, constituye asimismo un beneficio ambiental de largo plazo que ningún marco normativo anterior había abordado de manera sistemática, y que resulta indispensable para revertir, en las próximas décadas, buena parte del daño acumulado en cuencas hidrográficas amazónicas y altoandinas.

En síntesis, el análisis costo-beneficio desarrollado en la presente sección confirma que la aprobación de la presente Ley MAPE constituye una decisión de política pública económicamente eficiente, socialmente necesaria y ambientalmente urgente, cuyo costo de oportunidad de no legislar —medido en toneladas de oro sin trazabilidad, hectáreas de bosque amazónico deforestadas, toneladas de mercurio liberadas al ambiente y familias mineras sujetas a condiciones de precariedad laboral— resulta, bajo cualquier metodología

razonable de evaluación, sustancialmente superior a los costos de implementación institucional que la presente iniciativa demanda.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002 por el Estado, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, contiene 35 Políticas de Estado agrupadas en cuatro ejes temáticos: democracia y Estado de derecho; equidad y justicia social; competitividad del país; y Estado eficiente, transparente y descentralizado[68]. La presente iniciativa legislativa se vincula de manera directa con las siguientes Políticas de Estado:

a) Octava Política de Estado: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú. La presente Ley fortalece las competencias efectivas de los Gobiernos Regionales en la tramitación de la formalización de la MAPE, superando el modelo centralizado que ha caracterizado la gestión del REINFO, y crea las Mesas Ejecutivas Regionales de la MAPE como espacio de articulación territorial previsto en el artículo 9.

b) Décima Política de Estado: Reducción de la pobreza. La formalización de la MAPE constituye un mecanismo directo de mejora de los ingresos y las condiciones de vida de cientos de miles de familias que dependen de esta actividad, particularmente en zonas rurales, altoandinas y amazónicas de menor desarrollo relativo, como Madre de Dios, Puno, Ayacucho y La Libertad.

c) Décimo Cuarta Política de Estado: Acceso al empleo pleno, digno y productivo. La presente Ley promueve la formalización laboral en la MAPE, la erradicación de modalidades de explotación como el sistema de "cachorreo" documentado en La Rinconada, y la erradicación del trabajo infantil en las zonas de actividad minera, mediante el Plan Sectorial regulado en el artículo 63.

d) Décimo Octava Política de Estado: Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica. El Registro Nacional Unificado de la MAPE, la Ventanilla Única Digital y los instrumentos de promoción tecnológica establecidos en la presente Ley constituyen mecanismos directos de formalización y competitividad del subsector minero de pequeña escala, en línea con el objetivo de reducir

[68] Acuerdo Nacional. "Políticas de Estado". Disponible en: https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/

la informalidad estructural que afecta a más de dos tercios de la economía peruana.

e) Décimo Novena Política de Estado: Desarrollo sostenible y gestión ambiental. La presente Ley incorpora instrumentos de gestión ambiental diferenciados por escala productiva, un programa de reducción progresiva del mercurio en cumplimiento del Convenio de Minamata, y un régimen de atención a los pasivos ambientales mineros de pequeña escala, contribuyendo a las metas nacionales de conservación de la Amazonía peruana.

f) Vigésima Política de Estado: Desarrollo de la ciencia y la tecnología. El fomento de la investigación aplicada, la transferencia tecnológica y la certificación de laboratorios de ensayo establecidos en el Título IV de la presente Ley contribuyen directamente a esta política de Estado, particularmente en lo relativo a la sustitución de tecnologías contaminantes por alternativas limpias validadas científicamente.

g) Política de Estado sobre fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud. El artículo 63 de la presente Ley, referido a la erradicación del trabajo infantil en zonas de actividad de la MAPE, y el artículo 64, referido al relevo generacional, se articulan directamente con esta política, atendiendo la evidencia documentada sobre exposición temprana de niñas y niños al mercurio en zonas mineras.

En consecuencia, la presente iniciativa legislativa no constituye una propuesta aislada o sectorial, sino que se inscribe en el marco de los consensos de largo plazo alcanzados por el Estado peruano y la sociedad civil en el Acuerdo Nacional, contribuyendo al cumplimiento efectivo de compromisos que, en el caso específico de la formalización de la pequeña minería y la minería artesanal, han permanecido pendientes de concreción durante más de dos décadas.

Cabe agregar que el propio Acuerdo Nacional ha actualizado, mediante el documento "Visión del Perú al 2050", sus consensos de largo plazo en torno a un Estado moderno, descentralizado y ético al servicio de las personas, que respete el equilibrio fiscal y traduzca los consensos alcanzados en metas precisas con indicadores de seguimiento verificables por la sociedad civil[69]. La presente Ley recoge expresamente esta metodología de seguimiento basado en

[69]Acuerdo Nacional. "Políticas de Estado - Visión del Perú al 2050". Disponible en: https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2024/01/Politicas_de_Estado_2023.pdf

indicadores, incorporada en el numeral 1.5 de la presente exposición de motivos y en las funciones de reporte anual asignadas al CONAMAPE y al Observatorio Nacional de la MAPE, en línea con el compromiso de que las políticas de Estado se traduzcan en resultados verificables y no solo en enunciados normativos.

La presente exposición de motivos ha buscado demostrar, con el mayor rigor técnico y documental posible, que el Perú enfrenta un problema público de primer orden en la gestión de su pequeña minería y minería artesanal: un problema que combina informalidad económica estructural, ilegalidad con vínculos a la criminalidad organizada, deforestación amazónica acelerada, contaminación por mercurio, y condiciones de precariedad laboral y social que afectan a cientos de miles de familias peruanas. Frente a este problema, el Estado ha ensayado, durante más de veinte años, respuestas normativas sucesivas —desde la Ley 27651 de 2002 hasta el fallido predictamen de 2025— que, pese a sus buenas intenciones, no lograron los resultados esperados por deficiencias técnicas identificables y corregibles.

La presente Ley MAPE recoge esa larga experiencia acumulada, la sistematiza, y propone un marco normativo que aprende de cada uno de esos fracasos: un registro único en lugar de registros dispersos; plazos ciertos en lugar de prórrogas indefinidas; incentivos reales en lugar de solo obligaciones; una institucionalidad de seguimiento robusta en lugar de la fragmentación histórica; y un enfoque de derechos —de género, de protección a la niñez, de respeto a los pueblos indígenas— que los intentos anteriores omitieron. Se trata, en definitiva, de una propuesta que no busca imponer una solución impuesta desde el escritorio, sino sistematizar en clave técnica y jurídica el consenso que, en el fondo, ya existe entre el Estado, los productores de la MAPE, las comunidades afectadas y la sociedad civil: que el Perú necesita, de una vez por todas, una ley MAPE que funcione. Por las consideraciones expuestas, se somete a consideración del Congreso de la República, a través de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa legislativa.

Lic. RAÚL JESÚS CAMARGO PORTA
Cámara de Diputados