

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS

Período Anual de Sesiones 2025-2026

Señor presidente:

Han sido remitidas para estudio y dictamen de la Comisión de Energía y Minas las siguientes iniciativas legislativas:

Proyecto de Ley	Proponente	Grupo Parlamentario	Denominación de la propuesta legislativa
11871/2024-CR	Roberto Helbert Sánchez Palomino	Grupo Parlamentario Juntos por el Perú – Voces del Pueblo	Proyecto de Ley que modifica el Decreto 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.
12727/2025-CR	Guido Bellido Ugarte	Grupo Parlamentario Podemos Perú	Proyecto de Ley que amplía excepcionalmente el plazo del proceso de formalización de operadores de pequeña minería y minería artesanal.
12871/2025-CR	Wilson Rusbel Quispe Mamani	Grupo Parlamentario Juntos por el Perú – Voces del Pueblo	Proyecto de Ley que garantiza la continuidad del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, modificando el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1293.
12973/2025-CR	- Pasión Neomías Dávila Atanacio - Paul Silvio Gutiérrez Ticona	Bancada Socialista	Proyecto de Ley que amplía por única vez el plazo del proceso de formalización minera integral e inclusiva de la pequeña minería y minería artesanal.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

I. Situación procesal

I.1 Antecedentes procedimentales

- **PROYECTO DE LEY 11871/2024-CR**

El Proyecto de Ley 11871/2024-CR fue presentado el 7 de julio de 2024 al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, siendo decretada a la Comisión de Energía y Minas el 8 de julio del mismo año.

- **PROYECTO DE LEY 12727/2025-CR**

El Proyecto de Ley 12727/2025-CR fue presentado el 9 de octubre de 2025 al Área de Trámite Documentario, siendo decretado el 13 de octubre del mismo año a la Comisión de Energía y Minas.

- **PROYECTO DE LEY 12871/2025-CR**

El Proyecto de Ley 12871/2025-CR fue presentado el 17 de octubre de 2025 al Área de Trámite Documentario, siendo decretado el 20 de octubre del mismo año a la Comisión de Energía y Minas.

- **PROYECTO DE LEY 12973/2025-CR**

El Proyecto de Ley 12973/2025-CR fue presentado el 24 de octubre de 2025 al Área de Trámite Documentario, siendo decretado el 27 de octubre del mismo año a la Comisión de Energía y Minas.

I.2 Antecedentes parlamentarios

El principal antecedente normativo es el Decreto Legislativo N.º 1293, que declaró de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal.

En el periodo parlamentario 2024-2025, la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República incluyó entre sus prioridades el debate sobre la extensión del plazo del REINFO y la nueva ley para la pequeña minería y minería artesanal (Ley MAPE). Así, del análisis realizado en el portal del Congreso de la República, se observa que durante el actual periodo parlamentario 2021-2026 se han presentado diversas iniciativas orientadas a prorrogar el plazo del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) o a modificar

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

el régimen de formalización de los pequeños productores. Entre ellas destacan los Proyectos de Ley N.º 8899/2024-CR, que plantea la ampliación del plazo del proceso de formalización; 9259/2024-CR, que propone modificar el artículo 6 del Decreto Legislativo 1293 para evitar mayores niveles de desempleo e inseguridad ciudadana; 9294/2024-CR, que busca garantizar la protección de poblaciones vulnerables y prevenir el desempleo; y 7462/2023-CR, que plantea la prórroga de la vigencia del proceso y la elaboración de un plan para su culminación.

Asimismo, se presentaron los Proyectos de Ley N.º 9393/2024-CR, que promueve la formalización otorgando un nuevo plazo de inscripción en el REINFO; 9554/2024-CR, que establece medidas para asegurar la formalización y la procedencia de los minerales con el fin de combatir la minería ilegal; 9579/2024-CR, que amplía el plazo del REINFO hasta la promulgación de la futura Ley de la pequeña minería y minería artesanal (MAPE); y 9597/2024-CR, que modifica nuevamente el artículo 6 del Decreto Legislativo 1293 con el propósito de extender la vigencia del proceso de formalización y reestructurar el REINFO.

Todas estas iniciativas fueron acumuladas en un dictamen conjunto recaído en los Proyectos de Ley N.º 7462/2023-CR, 8899/2024-CR, 9259/2024-CR, 9294/2024-CR, 9393/2024-CR, 9554/2024-CR, 9579/2024-CR y 9597/2024-CR, cuyo texto sustitutorio dio origen a la Ley N.º 32213. Dicha norma, que establece la rectoría y amplía el plazo del proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal hasta junio de 2025, y excepcionalmente con posibilidad de ser prorrogado por seis meses adicionales, fue finalmente aprobada por el Congreso de la República y publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de diciembre de 2024.

Adicionalmente, es necesario mencionar, que la Ley MAPE, en su trámite parlamentario, no logró consolidarse como el marco normativo definitivo para dotar de seguridad jurídica a dicho proceso ya que el predictamen recaído en los Proyectos de Ley 3634/2022-CR, 9555/2024-PE, 9745/2024-CR, 9766/2024-CR, 10067/2024-CR, 10297/2024-CR, 10365/2024-CR, 11238/2024-CR, 11251/2024-CR, 11340/2024-CR y 11496/2024-CR, que propone la Ley que regula el régimen especial para la pequeña minería y minería artesanal – MAPE, fue debatido en la Comisión de Energía y Minas durante el Periodo Anual de Sesiones 2024-2025, sin embargo, no alcanzó los votos requeridos para su aprobación, quedando en reconsideración. Durante ese interregno, el Poder Ejecutivo remitió aportes técnicos desde la Mesa Técnica de Formalización Minera, reconociendo la necesidad de robustecer la arquitectura normativa y operativa antes de cerrar definitivamente el tránsito de los mineros en vías de formalización. De este modo, la ausencia de una ley aprobada dejó abierto el escenario en el que las prórrogas del REINFO, junto con disposiciones transitorias, se constituyen en el único instrumento viable para evitar la exclusión masiva de operadores y garantizar la continuidad del proceso

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

mientras se construye un marco legal integral y estable.

II. Contenido de la propuesta legislativa

- Proyecto de Ley 11871/2024-CR

El Proyecto de Ley **11871/2024-CR** que propone la "**Ley que modifica el Decreto Legislativo 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal**", contiene un (1) artículo, una (1) disposición complementaria final y dos (2) disposiciones complementarias transitorias.

El artículo único modifica el artículo 6 del Decreto Legislativo 1293. Extiende la vigencia del proceso de formalización minera integral hasta el 31 de diciembre de 2026, o hasta la entrada en vigor de la Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal (MAPE) y su reglamento, lo que ocurra primero.

La única disposición complementaria final encarga al Ministerio de Energía y Minas suspender la tramitación y/o el inicio de procedimientos de exclusión del REINFO contempladas en los artículos 8 del Decreto Supremo 001-2020-EM, y 14 del Decreto Supremo 018-2017-EM.

Por otro lado, la primera disposición complementaria transitoria reincorpora al proceso de formalización minera integral a las personas naturales o jurídicas que hayan sido excluidas en cumplimiento del artículo 2 del Decreto Supremo 012-2025-EM.

Finalmente, la segunda disposición complementaria transitoria precisa que las personas naturales o jurídicas reincorporadas al proceso de formalización minera integral en cumplimiento de la primera disposición transitoria de la presente propuesta legislativa continuarán con sus trámites en el estado en que se encontraban al 30 de junio del 2025.

- Proyecto de Ley 12727/2025-CR

El Proyecto de Ley **12727/2025-CR** que propone la "**Ley que amplía excepcionalmente el plazo del proceso de formalización de operadores de pequeña minería y minería artesanal**", contiene tres (3) artículos, una (1) disposición complementaria final y una (1) disposición complementaria derogatoria.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

El artículo 1 de la propuesta legislativa aborda el objetivo principal, que es ampliar excepcionalmente la vigencia del proceso de formalización minera integral por los operadores de pequeña minería y minería artesanal inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).

La finalidad de esta ampliación, según lo contemplado en el artículo 2, es asegurar la continuidad del proceso como un mecanismo de transición hacia un nuevo marco normativo especializado, promoviendo el desarrollo sostenible, la seguridad jurídica, la gestión ambiental responsable y la protección de los derechos laborales, sociales y económicos de los pequeños mineros y mineros artesanales.

El artículo 3, precisa textualmente lo siguiente:

"Artículo 3. Modificación del Artículo 6 de la Ley N° 32213, Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal"

Modifícase el artículo 6 de la Ley N° 32213, Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal, en los términos siguientes:

Artículo 6. Vigencia del proceso de formalización minera integral

El plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal culmina el 30 de junio de 2029, fecha en la cual queda derogada.

El presente plazo se establece como un marco transitorio hasta la promulgación de la Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal, a la cual se refiere la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31388".

Además, precisa que, una vez aprobada y publicada la Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal, el proceso de formalización minera integral continuará vigente únicamente respecto de aquellos titulares mineros que se hayan inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley, a fin de que puedan culminar su proceso conforme a las disposiciones normativas vigentes al momento de su inscripción. Agrega que, a partir de la entrada en vigor de la Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal, queda prohibida la incorporación de nuevos sujetos al REINFO. Asimismo, precisa que la administración,

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

fiscalización y supervisión del proceso continuará a cargo del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), en coordinación con los gobiernos regionales, en el marco de sus respectivas competencias.

La única disposición complementaria final de la fórmula legal señala que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Energía y Minas, deberá adecuar el Reglamento del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y las demás disposiciones complementarias en un plazo máximo de noventa días calendario.

Finalmente, la única disposición complementaria derogatoria señala que se deroga o modifica toda norma que se oponga a lo dispuesto en el presente proyecto de ley.

- Proyecto de Ley 12871/2025-CR

El Proyecto de Ley **12871/2025-CR** que propone la "**Ley que garantiza la continuidad del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, modificando el artículo 6 del decreto legislativo 1293**", contiene tres (3) artículos y cuatro (4) disposiciones complementarias transitorias.

El artículo 1 precisa que la propuesta legislativa tiene como propósito ampliar el plazo del proceso de formalización minera integral para los pequeños productores y mineros artesanales que se encuentran inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera.

En tanto, el artículo 2 señala que a través de la iniciativa legislativa se busca dar continuidad al proceso de formalización, garantizando que los pequeños mineros y mineros artesanales puedan seguir avanzando en la inclusión económica y social, así como en la protección ambiental, la seguridad jurídica y la trazabilidad de su producción, a la vez que se fortalece la recaudación fiscal.

En ese sentido, a través del artículo 3 se modifica el artículo 6 del Decreto Legislativo N.º 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal estableciendo que el plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y la minería artesanal se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2028.

Además, se incluyen disposiciones complementarias transitorias. Por un lado, en la primera disposición complementaria transitoria se concede una apertura excepcional del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) por 180 días para que personas naturales o jurídicas puedan inscribirse.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

A través de la segunda disposición complementaria transitoria se dispone la suspensión de los procedimientos de exclusión y revocación iniciados en virtud de las causales establecidas en los numerales 13.6 y 13.9 del artículo 13 del Decreto Supremo N° 018-2017-EM, así como de la causal establecida en el artículo 2, literal c), respecto de las áreas comprendidas en el artículo 3, literal b), del Decreto Supremo N° 001-2020-EM.

Asimismo, la tercera disposición complementaria transitoria permite la reincorporación de aquellas personas naturales o jurídicas que hayan sido excluidos en virtud del artículo 2 del Decreto Supremo 012-2025-EM, otorgándoles nuevamente la posibilidad de continuar el proceso.

Finalmente, la cuarta disposición transitoria garantiza que las personas naturales o jurídicas reincorporadas al proceso de formalización minera integral, puedan continuar sus trámites en el estado en que se encontraban hasta el 30 de junio de 2025.

- Proyecto de Ley 12973/2025-CR

El Proyecto de Ley **12973/2025-CR** que propone la "**Ley que amplía por única vez el plazo del proceso de formalización minera integral e inclusiva de la pequeña minería y minería artesanal**", contiene dos (2) artículos y seis (6) disposiciones complementarias finales.

El artículo 1 establece que la finalidad principal de la ley es ampliar, de manera excepcional y por única vez, el plazo del proceso de formalización minera integral e inclusiva dirigido a la pequeña minería y minería artesanal. Esta ampliación busca asegurar que dicho proceso no se interrumpa y que los productores mineros puedan continuar avanzando hacia la legalidad. Además, la norma tiene como propósito proteger los derechos de quienes desarrollan esta actividad, promover condiciones que garanticen la sostenibilidad ambiental y contribuir al mantenimiento de la paz social en las zonas donde se concentra la actividad minera, permitiendo que la formalización se consolide como un instrumento de ordenamiento, desarrollo y equilibrio entre la producción y el entorno social y ecológico.

Por otro lado, el artículo 2 dispone la modificación del artículo 6 del Decreto Legislativo N.° 1293, que declaró de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal. Con esta modificación, se amplía el plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral hasta el 31 de diciembre de 2030.

En cuanto a las disposiciones complementarias finales, la primera establece una apertura excepcional y por única vez del Registro Integral de Formalización Minera

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

(REINFO), o del registro que lo reemplace, por un plazo de ciento ochenta días calendario contados desde la entrada en vigor de la ley. Esta medida tiene como objetivo permitir la inscripción de personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de pequeña minería o minería artesanal y que aún no estén registradas, así como de asociaciones, cooperativas y comunidades campesinas o nativas que realicen actividades mineras artesanales. Además, dispone que el Ministerio de Energía y Minas, en coordinación con los gobiernos regionales competentes, establezca lineamientos técnicos simplificados para la inscripción, priorizando la equidad territorial y el acceso digital y presencial al proceso.

La segunda disposición complementaria final establece la suspensión temporal de todos los procedimientos administrativos de exclusión, cancelación o revocación de la condición de formalización minera durante el periodo de vigencia ampliado del proceso de formalización minera integral. Esta suspensión aplica a los operadores que demuestren su voluntad de formalizarse y acrediten avances en el cumplimiento de sus obligaciones técnicas, ambientales y administrativas. Señala que la medida tiene como propósito garantizar la continuidad jurídica de quienes se encuentran en proceso de formalización, reforzar la eficacia del procedimiento administrativo y asegurar que las decisiones estatales se apliquen bajo los principios de razonabilidad, proporcionalidad y confianza legítima, en coherencia con el interés público orientado a promover una formalización minera sostenible y ordenada.

Por otro lado, la tercera disposición complementaria final, señala textualmente lo siguiente:

"TERCERA.- Transferencia de titularidad del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO)

Se autoriza, de manera excepcional, la transferencia de titularidad de las inscripciones en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) entre personas naturales o jurídicas, siempre que:

- a) El titular original y el nuevo adquirente suscriban documento de transferencia con firmas legalizadas notarialmente, acreditando la cesión de derechos, posesión y obligaciones vinculadas a la unidad minera.*
- b) El nuevo titular se apersona ante el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) o ante el Gobierno Regional competente, presentando la documentación sustentatoria correspondiente, a fin de actualizar el registro con el nuevo titular y mantener la vigencia formal del proceso.*
- c) El MINEM, mediante Directiva Ministerial, regula el procedimiento técnico y administrativo de transferencia, estableciendo requisitos, plazos,*

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

validaciones y medidas de control que aseguren la transparencia, la trazabilidad y la continuidad de las obligaciones ambientales y tributarias del proceso.

Dicha transferencia no implica cambio automático en los derechos mineros subyacentes ni exime del cumplimiento de los compromisos ambientales y sociales asumidos por el titular anterior".

Por su parte, la cuarta disposición complementaria final señala que el proceso de formalización minera integral se desarrolla guiado por los principios de inclusión social, igualdad de oportunidades, simplificación administrativa, sostenibilidad ambiental y diálogo intercultural. Estos principios buscan garantizar la participación de todos los actores vinculados a la actividad minera, incluyendo comunidades campesinas, pueblos indígenas, pequeños mineros y mineros artesanales en todo el territorio nacional. Además, dispone que el Ministerio de Energía y Minas, en coordinación con los gobiernos regionales, promueve la creación de Centros de Asistencia Técnica y Legal para la Formalización Minera (CATELFOM), cuyo propósito es brindar asesoramiento gratuito y acompañamiento en los procedimientos administrativos, en la regularización ambiental y en la constitución empresarial.

La quinta disposición complementaria final establece que el Poder Ejecutivo, mediante los sectores competentes, debe adecuar de forma integral el marco reglamentario y procedimental existente a lo dispuesto por esta ley. El objetivo es asegurar que el proceso de formalización minera integral, vigente hasta el año 2030, se ejecute de manera efectiva, inclusiva y transparente. Esta adecuación implica revisar, armonizar y actualizar todas las normas reglamentarias y administrativas relacionadas, garantizando su coherencia con los principios de seguridad jurídica, simplificación administrativa y desarrollo sostenible.

Finalmente, la sexta disposición señala que la ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*.

III. Marco normativo

III.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 30705, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

- Ley 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.
- Ley 32213, Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal
- Decreto Legislativo 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, modificado por la Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 32213.
- Decreto Legislativo 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral de las actividades en la pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Supremo 018-2017-EM, que establece disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral.
- Decreto Supremo 001-2020-EM, que establece disposiciones reglamentarias para el acceso y permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera.
- Decreto Supremo 009-2025-EM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 32213, Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del Proceso de Formalización Minera Integral de la actividad en la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

III.2 Legislación comparada

En el ámbito comparado, podemos referir que diversos ordenamientos han regulado el proceso de formalización minera, aunque con enfoques distintos al adoptado por nuestro país.

Colombia

- Ley 1382 de 2010, art. 12, que otorgó un plazo especial de dos años para que explotadores de minería tradicional sin título solicitaran su legalización (ventana extraordinaria de formalización).¹
- Decreto 1970 de 2012: reglamentó ese artículo 12 y operacionalizó la legalización de minería tradicional (procedimientos y términos).
- Decreto 933 de 2013: desarrolló el esquema de formalización de minería tradicional y precisó lineamientos para contratos especiales, consolidando el proceso tras la ventana creada por la Ley 1382.
- Decreto 1666 de 2016 (clasificación y régimen de minería de subsistencia/barequeo): mantuvo un régimen diferenciado y un registro específico (barequeros), que ha sido ajustado con el tiempo cuyo efecto práctico es el

¹ Recuperado el 22 de octubre de 2025 de: [Ley 1382 de 2010 - Gestor Normativo - Función Pública](#)

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

mecanismo continuo de formalización simplificada.

Bolivia

- Resolución Ministerial 108/2024 (Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera – AJAM)²: reconoce "varias ampliaciones de plazo" para la adecuación de Autorizaciones Transitorias Especiales (ATE) al régimen de contratos administrativos; en los hechos, extiende ventanas para regularizar/formalizar.
- Ley 535 (2014): base para las adecuaciones y contratos administrativos mineros de cooperativas; el proceso ha sido acompañado por ampliaciones mediante resoluciones y compendios normativos posteriores.

La revisión comparada muestra que tanto Colombia como Bolivia han recurrido a ampliaciones de plazo y a la creación de ventanas extraordinarias para permitir la formalización de la minería tradicional, artesanal o de pequeña escala. En Colombia, la Ley 1382 de 2010 y sus decretos reglamentarios (1970 de 2012, 933 de 2013 y 1666 de 2016) establecieron sucesivos mecanismos que otorgaron tiempo adicional y regímenes diferenciados, buscando facilitar la transición de los mineros sin título hacia esquemas legales, con especial atención a los denominados "barequeros". En Bolivia, la Ley 535 de 2014 y resoluciones ministeriales como la RM 108/2024 también evidencian un patrón de adecuaciones y prórrogas sucesivas para que las cooperativas mineras migren de regímenes transitorios (ATE) a contratos administrativos formales.

En ambos casos, se observa que la ampliación de plazos ha sido concebida como una herramienta práctica para evitar la exclusión inmediata de miles de pequeños productores y garantizar su permanencia dentro de un marco regulado.

III.3 Normas convencionales

3.3.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC, 1966)

"Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de

² <https://es.scribd.com/document/792760563/RM-108>

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana".

"Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (...)"

IV. Análisis de la propuesta legislativa

IV.1 Análisis técnico

La propuesta de modificar el artículo 6 del Decreto Legislativo N.º 1293, a efectos de extender la vigencia del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal hasta el 31 de diciembre de 2026, debe analizarse con un enfoque integral. La evaluación técnica exige atender tres dimensiones, jurídica, regulatoria-operativa y socio-política.

Antecedentes

La regulación de la pequeña minería y minería artesanal en el Perú ha transitado por un largo proceso de ajustes normativos y políticos. Desde la creación del Banco Minero en 1942, que brindó crédito y apoyo logístico a pequeños productores hasta la promulgación de la Ley General de Minería de 1981 y las reformas de los años noventa con el Decreto Legislativo N.º 708, el marco legal estuvo principalmente orientado a captar grandes inversiones, dejando a la pequeña minería en un plano secundario y generando un vacío regulatorio que fomentó la informalidad.

Un punto de quiebre se dio con la Ley N.º 27651, Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal (2002), que por primera vez reconoció la categoría de "minería artesanal" y otorgó beneficios específicos como derecho de preferencia, acceso simplificado a derechos mineros y procedimientos diferenciados en gestión ambiental. Este proceso se reforzó con la descentralización hacia los Gobiernos Regionales a través de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y posteriores normas de preferencia para petitorios mineros mediante la Ley N.º 28315, Ley que establece un nuevo plazo al derecho de preferencia para los productores mineros artesanales. Sin embargo, las condiciones establecidas resultaron insuficientes para atender la complejidad de la actividad artesanal, lo que contribuyó a un incremento sostenido de la informalidad.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

A partir de 2012 se introdujeron normas diferenciando minería ilegal e informal tales como los Decretos Legislativos N.º 1100, 1102 y 1105, estableciendo procesos extraordinarios de formalización y mecanismos de interdicción, con resultados limitados. La etapa de saneamiento (2014–2017) buscó consolidar la formalización, pero solo logró incorporar un número reducido de operaciones.

El marco actual se consolidó con el Decreto Legislativo N.º 1293 (2016), que creó el proceso de formalización minera integral y el REINFO como registro base, y con el Decreto Legislativo N.º 1336, que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral (2017), el cual precisó requisitos como la acreditación de titularidad, Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesana (IGAFOM) y contratos de explotación. Posteriormente, diversas leyes como la N.º 31007 en 2019 y la N.º 31388 en 2021 ampliaron los plazos del proceso y reabrieron la inscripción en el REINFO.

Del mismo modo, recientemente, se emitió el Decreto Supremo 016-2022-EM, que aprueba la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, el cual identificó la problemática estructural del sector y definió objetivos prioritarios, lineamientos y servicios estatales para su atención. Asimismo, se conformó una Mesa Técnica multisectorial para proponer mejoras normativas, consolidando así un marco de gobernanza más integral.

Pero ¿Quiénes son los principales actores que desarrollan la actividad de la pequeña minería y la minería artesanal en nuestro país, y cuál es su impacto en la economía nacional?

En el marco normativo vigente, el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, en su artículo 91³, establece una clasificación diferenciada de los estratos mineros. Esta tipología se estructura a partir de dos parámetros objetivos, la extensión de las áreas concesionadas y la capacidad de producción autorizada, dando lugar a cuatro categorías específicas de actividad minera:

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

- 1. En forma personal o como conjunto de personas naturales, o personas jurídicas conformadas por personas naturales o cooperativas mineras o*

³ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7496246/6377726-lgm-2025%282%29.pdf?v=17433217>. Recuperado el 21 de octubre de 2025.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales; y

- 2. Posean, por cualquier título, hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; y, además;*
- 3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta un mil doscientas (1,200) toneladas métricas por día.*

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

*Son productores **mineros artesanales** los que:*

- 1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos; y*
- 2. Posean, por cualquier título, hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además;*
- 3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día.*

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

La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bienal. (el resaltado es nuestro)

Impacto de la actividad de la pequeña minería y minería artesanal en la economía nacional

El *Anuario Minero 2024*, elaborado por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM),

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

resalta que el subsector minero en el Perú aportó alrededor del 9 % al Producto Bruto Interno (PBI) nacional durante dicho año, consolidándose como uno de los sectores estratégicos de la economía nacional.

Si bien el informe no precisa de manera diferenciada la participación específica de la pequeña minería y la minería artesanal en dicho indicador, sí subraya la relevancia de promover su formalización. En este sentido, señala que la regulación de estas actividades resulta indispensable para que puedan generar beneficios sostenibles, no solo en términos económicos, sino también en el plano social y ambiental. Asimismo, el MINEM remarca que el compromiso de los propios mineros con este proceso es fundamental para garantizar que la actividad se desarrolle bajo estándares adecuados y en un marco de control efectivo y no discriminado.

Ahora bien, la minería artesanal y de pequeña escala constituye en nuestro país una actividad de enorme relevancia, comparable en peso social a la gran minería, debido principalmente a la cantidad de personas que dependen de ella. De acuerdo con Planet Gold Perú (2020), la minería de oro artesanal y de pequeña escala produce alrededor del 20% del oro del mundo cada año, y estima que 150 millones de personas en más de 80 países en desarrollo dependen de la MAPE.

Adicionalmente, señala lo siguiente:

*"Hay unos 250,000 mineros artesanales y de pequeña escala en Perú, que producen aproximadamente una cuarta parte del oro que se exporta del país. La MAPE proporciona ingresos esenciales y medios de vida inmediatos a los más pobres y marginados de muchas zonas rurales."*⁴

En esa línea, según el entregable final de la Política Nacional Multisectorial para la pequeña minería y minería artesanal al 2030⁵, alrededor de un millón de familias peruanas mantienen algún vínculo directo o indirecto con esta actividad, lo que evidencia su función estratégica en la reducción de la pobreza y en la dinamización de la economía rural. La mayoría de quienes participan en la MAPE provienen de contextos de vulnerabilidad económica, por lo que esta actividad representa una

⁴ PlanetGOLD. (2021). *Informe de progreso anual 2020/2021*. Iniciativa GEF
https://www.planetgold.org/sites/default/files/planetGOLD_ARP%202020-21_final%20SPANISH.pdf.
Recuperado el 21 de octubre de 2025.

⁵ Ministerio de Energía y Minas. (2022). *Política nacional multisectorial para la pequeña minería y minería artesanal al 2030: Entregable final según la guía de políticas nacionales del CEPLAN*. Ministerio de Energía y Minas. Recuperado el 21 de octubre de 2025 en: <https://infopoliticaminera.minem.gob.pe/img/Politica%20Nacional%20PMMA%20al%202030vf.pdf>

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

alternativa concreta de generación de ingresos, ya sea como ocupación principal o como complemento a otras actividades productivas.

A nivel global, el Grupo Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF, 2018) ha identificado un crecimiento acelerado de la MAPE, explicado por el alza de los precios de los minerales y las limitadas oportunidades de subsistencia en la agricultura y sectores rurales. Entre 1993 y 2017, la población dedicada directamente a esta actividad pasó de 6 millones a más de 40 millones de personas, frente a los 7 millones empleados en la minería industrial en 2013.

Problema público identificado

En 2024, la minería fue responsable de aproximadamente 2,1 millones de empleos en el Perú, lo que equivale al 8,2 % del total de puestos de trabajo en el país, según cifras del Instituto Peruano de Economía (IPE). El informe *De promesa a producción: el largo viaje de un proyecto minero en el Perú*, elaborado a solicitud del Instituto de Ingenieros de Minas del Perú (IIMP), precisa que cada empleo directo en el sector minero genera hasta ocho adicionales en otras actividades económicas, evidenciando su efecto multiplicador en la economía nacional.

En cuanto a los desafíos, el referido informe advierte que el pleno aprovechamiento del potencial minero enfrenta barreras en tres ámbitos importantes referidas a la excesiva tramitología, las tensiones con comunidades y la persistencia de la minería ilegal. Para superarlos, el IPE propone medidas como una Ventanilla Única Digital, mayor capacidad institucional del Senace y la ANA, procesos de consulta previa y participación ciudadana más eficientes, ejecución estratégica del canon minero, así como acciones integrales contra la minería ilegal que incluyan mayor presencia estatal y la recuperación de concesiones invadidas.

Si bien tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo han desplegado diversos esfuerzos para impulsar una ley que regule de manera integral a la pequeña minería y la minería artesanal (MAPE), los intentos no han logrado concretarse en un consenso político y normativo. Este entrampamiento legislativo genera un panorama de incertidumbre, más aun considerando que en diciembre de 2025 vence la vigencia del REINFO, lo que obliga a adoptar decisiones urgentes que permitan garantizar la continuidad y culminación efectiva del proceso de formalización minera.

En este contexto nos formulamos la siguiente pregunta: *¿De qué manera la ampliación del plazo de vigencia del Proceso de Formalización Minera Integral permitiría*

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

garantizar la culminación efectiva del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, superando las debilidades institucionales, regulatorias y sociales que han limitado sus resultados hasta la fecha?

Recordemos que la Ley MAPE, en su trámite parlamentario, no logró consolidarse como el marco normativo definitivo para dotar de seguridad jurídica a dicho proceso. El predictamen recaído en los Proyectos de Ley 3634/2022-CR, 9555/2024-PE, 9745/2024-CR, 9766/2024-CR, 10067/2024-CR, 10297/2024-CR, 10365/2024-CR, 11238/2024-CR, 11251/2024-CR, 11340/2024-CR y 11496/2024-CR, que propone la Ley que regula el régimen especial para la pequeña minería y minería artesanal – MAPE, fue debatido en la Comisión de Energía y Minas durante el Periodo Anual de Sesiones 2024-2025, sin embargo, no alcanzó los votos requeridos para su aprobación, quedando en reconsideración.

Sobre el proceso de Formalización Minera Integral actual

La exposición de motivos del Proyecto de Ley 9555/2024-PE que propone la "Ley de la pequeña minería y de la minería artesanal", presentado por el Poder Ejecutivo, aborda ampliamente la problemática afrontada durante el proceso de formalización minera integral. Así, señala textualmente lo siguiente:

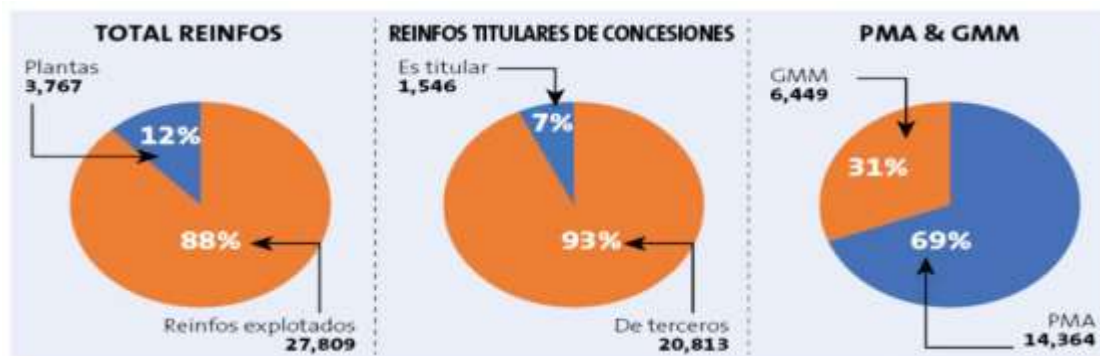
"Actualmente, se cuenta con un proceso de carácter extraordinario y temporal que se ha venido prorrogando desde la dación del Decreto Legislativo N° 1293 a fines del 2016. Dicho proceso, corresponde al proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal en el Perú. No obstante, persiste un problema estructural en el proceso de formalización minera de dicho estrato minero: las tensas y complejas negociaciones entre los titulares de las concesiones mineras y los mineros artesanales. La resistencia de los concesionarios a firmar contratos de explotación con los mineros artesanales ha generado un significativo cuello de botella. Este obstáculo es crítico, ya que sólo el 4.0% de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) para realizar actividades de explotación son titulares de concesiones, mientras que el 94.4% realiza sus actividades en terrenos concesionados a terceros y el 1.6% de inscripciones no registra código de derecho minero. Esta situación dificulta el avance hacia la formalización, ya que los mineros no titulares dependen de acuerdos contractuales para operar legalmente, lo que refuerza la urgencia de mecanismos que faciliten y promuevan la suscripción de contratos de explotación". (el subrayado es nuestro).

Del mismo modo indica que, respecto al carácter extraordinario y temporal del denominado proceso de formalización minera integral, a octubre de 2024 el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) contabilizaba 84,486 inscripciones en todo

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

el país.

La reciente depuración del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), que supuso la exclusión de más de cincuenta mil registros inactivos, ha permitido identificar con mayor claridad las dificultades estructurales que enfrentan los pequeños mineros y mineros artesanales en el proceso de formalización. A octubre de 2025, el padrón actualizado registra 31,576 inscripciones activas, de las cuales apenas un 7% por ciento corresponde a concesiones de titularidad propia, mientras que el 93% restante desarrolla actividades en concesiones ajenas.



Fuente: <https://peru21.pe/investigacion/reinfo-solo-7-de-mineros-en-formalizacion-trabaja-en-sus-concesiones/>

Este dato es particularmente relevante, pues confirma que la gran mayoría de operadores de la pequeña minería y minería artesanal carecen de seguridad jurídica respecto a la titularidad de los derechos mineros, generando que el proceso de formalización se realice en condiciones de precariedad y vulnerabilidad. Más aún, aproximadamente el 70% de dichos casos involucra concesiones pertenecientes a otros pequeños mineros o mineros artesanales, lo que refleja que la conflictividad más intensa se produce dentro del mismo estrato y no exclusivamente frente a medianas o grandes empresas.

La situación descrita revela un doble problema público, por un lado, la inexistencia de mecanismos adecuados de acceso a concesiones para los mineros artesanales y de pequeña escala; y, por otro, la persistencia de disputas internas que, en ausencia de reglas claras, perpetúan la informalidad y obstaculizan el tránsito hacia la legalidad. La consecuencia inmediata es que el REINFO se percibe, en la práctica, más como un instrumento de ocupación temporal que como una verdadera ruta hacia la formalización, lo que debilita la eficacia del proceso.

Adicionalmente, la reducción sustantiva de inscripciones en distritos como Mariano Nicolás Valcárcel (Arequipa), Ananea (Puno) e Inambari (Madre de Dios), entre otros,

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

evidencia que los principales focos de actividad artesanal carecen de acompañamiento institucional suficiente, lo que refuerza la necesidad de medidas normativas de carácter transitorio y excepcional que permitan ordenar el sector.

En conclusión, la propuesta de modificar el artículo 6 del Decreto Legislativo N.º 1293 para extender la vigencia del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal se enmarca en un contexto normativo y operativo complejo, caracterizado por la persistencia de altos niveles de informalidad y limitaciones estructurales en la implementación del proceso vigente. Del mismo modo, de acuerdo con la información brindada, se evidencia que, pese a las sucesivas prórrogas y ajustes normativos, el proceso de formalización minera integral aún enfrenta obstáculos significativos relacionados con la falta de titularidad de concesiones, la escasa articulación institucional, los conflictos entre actores del mismo estrato minero y la limitada capacidad de gestión de los gobiernos regionales.

Los antecedentes muestran que la regulación de la pequeña minería y minería artesanal en nuestro país ha evolucionado a través de múltiples reformas legales orientadas a reconocer su existencia y promover su formalización, sin lograr consolidar un marco definitivo que brinde estabilidad jurídica y operativa. Asimismo, los datos recientes del REINFO reflejan una reducción considerable de inscripciones y la concentración de la actividad en concesiones ajenas, lo que evidencia una brecha estructural entre la normativa vigente y la realidad operativa del sector.

El impacto económico y social de la MAPE en el país es sustancial, con cientos de miles de personas y familias que dependen directa o indirectamente de esta actividad, la cual cumple una función relevante en la generación de empleo y en la economía rural. Sin embargo, la falta de un proceso de formalización plenamente efectivo ha limitado el aprovechamiento de este potencial en condiciones legales, ambientales y sociales adecuadas.

En ese marco, la ampliación del plazo de vigencia del proceso de formalización minera se presenta como una respuesta a la necesidad de atender los vacíos institucionales y las dificultades identificadas, garantizando la continuidad del proceso y la posibilidad de avanzar hacia una mayor cobertura y efectividad en la formalización de los pequeños productores mineros y mineros artesanales.

IV.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La presente propuesta legislativa responde a la necesidad objetiva de garantizar la continuidad del proceso de formalización minera integral en el país. A la fecha,

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

subsisten miles de pequeños mineros y mineros artesanales en condición de informalidad, pese a haber iniciado procedimientos ante el Estado. La ampliación del plazo busca evitar que este sector quede excluido de manera automática, lo que generaría impactos negativos en el ámbito laboral, económico y ambiental. En este sentido, la iniciativa permite preservar la seguridad jurídica de los actores involucrados y consolidar los avances alcanzados en la política de formalización.

En cuanto a la viabilidad, la propuesta se sustenta en precedentes normativos tanto nacionales como comparados. En el Perú, leyes previas, como la Ley 31388 y la Ley 32213, han establecido mecanismos de extensión y rectoría del proceso. Asimismo, en países de la región, como Colombia y Bolivia, la ampliación de plazos ha sido un recurso utilizado de manera recurrente para evitar la exclusión de miles de mineros y brindarles una oportunidad real de culminar con éxito su formalización. Desde el punto de vista institucional, el Ministerio de Energía y Minas cuenta con las competencias legales y técnicas para implementar la medida.

Finalmente, respecto a la oportunidad, la propuesta se plantea en un contexto en el que el país requiere fortalecer los ingresos fiscales, reducir la conflictividad social y enfrentar los impactos ambientales de la minería ilegal. La ampliación excepcional del plazo constituye una medida inmediata y pragmática para continuar integrando a los pequeños mineros y mineros artesanales al marco legal, generando beneficios económicos, laborales y ambientales. Asimismo, permite al Estado diseñar con mayor solidez la futura Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal y su reglamento, asegurando una transición ordenada y sostenible del sector.

IV.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

El artículo 2 de la Ley N.º 32213, norma que regula la rectoría y amplía el plazo del Proceso de Formalización Minera Integral en la pequeña minería y minería artesanal, establece que el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) es la entidad rectora de dicha actividad. La Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la citada Ley N.º 32213 introdujo cambios al artículo 6 del Decreto Legislativo N.º 1293, el cual declaró de interés nacional la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, disponiendo que el proceso de formalización concluye el 30 de junio de 2025, con la posibilidad de prorrogarse, de manera excepcional y por única vez, hasta por seis (6) meses adicionales mediante decreto supremo emitido por el MINEM. Ello, en tanto se apruebe la Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal prevista en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 31388, momento en que el Decreto Legislativo N.º 1293 quedará derogado.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en la Ley N.º 32213 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 009-2025-EM, el MINEM asume la rectoría de la pequeña minería y minería artesanal, asumiendo las competencias vinculadas al trámite y evaluación de requisitos necesarios para la culminación del Proceso de Formalización Minera Integral. En ejercicio de dicha rectoría, y en concordancia con lo señalado en el artículo 6 del Decreto Legislativo N.º 1293, modificado por la Ley N.º 32213, el MINEM emitió el Decreto Supremo 012-2025-EM que dispone el cierre del Proceso de Formalización Minera Integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, autorizando por única vez su prórroga hasta el 31 de diciembre de 2025.

Por otro lado, la Décimo Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1336 establece que la información contenida en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) se encuentra sujeta a fiscalización por parte del MINEM.

Adicionalmente, los numerales 13.1 al 13.16 del artículo 13 del Decreto Supremo N.º 018-2017-EM, norma que dicta medidas para simplificar requisitos y obtener incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral, contemplan quince (15) causales de exclusión del REINFO, entre ellas, la realización de actividad minera fuera del derecho minero declarado.

Del mismo modo, el numeral 8.1 del artículo 8 del Decreto Supremo N.º 001-2020-EM incorpora cuatro (4) causales adicionales de exclusión aplicables a los mineros inscritos bajo los Decretos Legislativos N.º 1105, N.º 1293 y la Ley N.º 31007, incluyendo el supuesto de transferencia, cesión u otro acto que suponga el uso indebido de la inscripción en el REINFO para beneficiar a terceros no inscritos.

En consecuencia, resultaba indispensable establecer medidas complementarias que aseguren la conclusión efectiva del proceso de formalización, a través de la fiscalización de la información declarada en el REINFO y la exclusión de aquellos sujetos, personas naturales o jurídicas, que incumplan las obligaciones previstas en la normativa vigente. Sin embargo, la Ley MAPE, en su trámite parlamentario, no logró consolidarse como el marco normativo definitivo para dotar de seguridad jurídica a dicho proceso ya que el dictamen recaído en los proyectos de ley acumulados fue debatido en la Comisión de Energía y Minas, pero no alcanzó los votos requeridos para su aprobación, quedando en reconsideración.

Sobre la propuesta legislativa de la Ley MAPE

El dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3634/2022-CR, 9555/2024-PE, 9745/2024-

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

CR, 9766/2024-CR, 10067/2024-CR, 10297/2024-CR, 10365/2024-CR, 11238/2024-CR, 11251/2024-CR, 11340/2024-CR y 11496/2024-CR, que proponía la aprobación de la Ley que regula el régimen especial para la pequeña minería y minería artesanal (MAPE), fue sometido a debate en la Comisión de Energía y Minas pero no alcanzó los votos necesarios para su aprobación. Tras ello, los congresistas Montalvo Cubas, Ugarte Mamani y Dávila Atanacio solicitaron la reconsideración de la votación con el fin de reabrir la discusión. En este contexto, el Poder Ejecutivo remitió a la representación nacional un conjunto de aportes técnicos provenientes de la Mesa Técnica de Formalización, con el objetivo de robustecer el texto y dotar al proceso legislativo de mayor coherencia operativa, institucional y constitucional. En consecuencia, el dictamen quedó en suspenso, pendiente de nueva deliberación parlamentaria, sujeto a las reconsideraciones planteadas y a la incorporación de los insumos remitidos por el Ejecutivo.

Fundamentos de Constitucionalidad de la ampliación del proceso de formalización minera integral, suspensión de exclusiones del REINFO y reincorporación de operadores

Conforme al artículo 2, inciso 15, de la Constitución Política, toda persona tiene derecho a ejercer libremente una actividad laboral, siempre que se sujete a la ley. A su vez, el artículo 22 de la misma norma suprema reconoce que el trabajo constituye tanto un derecho como un deber, siendo la base del bienestar social y un medio esencial para la realización plena de la persona. Este reconocimiento debe ser asumido por el Estado como un mandato vinculante, pues el derecho al trabajo es un derecho fundamental que se encuentra estrechamente ligado a la dignidad humana, en la medida en que permite a cada individuo acceder a una vida digna y garantizar el goce de otros derechos conexos.

En la misma línea, los artículos 1, 7, 10 y 11, 22, 23 y 59 de la Constitución desarrollan el derecho a la seguridad social, estrechamente relacionado con la actividad laboral, estableciendo que su finalidad es proteger al trabajador y a su familia frente a contingencias que afecten su bienestar integral:

"Artículo 1. La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Artículo 7. Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa. La persona con discapacidad tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

Artículo 10. El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

Artículo 11. El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento."

Artículo 22. El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

Artículo 23. El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y a la persona con discapacidad que trabajan. El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo (...).

Artículo 59. El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

De ello se desprende que la ampliación del proceso de formalización minera integral, junto con la suspensión de los procedimientos de exclusión del REINFO y la posibilidad de reincorporación al proceso, encuentra sustento en los principios y derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú, ya que se fundamenta en la protección del derecho al trabajo como expresión de la dignidad humana y del deber del Estado de garantizar condiciones para su ejercicio en un marco de legalidad, igualdad de oportunidades y bienestar social. Así, la actividad minera artesanal y de pequeña escala, como medio de subsistencia para miles de familias, se vincula directamente con el derecho al trabajo y con la obligación estatal de promover políticas que aseguren inclusión, sostenibilidad y acceso a la formalidad.

Asimismo, el reconocimiento constitucional de la seguridad social, la salud y el desarrollo económico sostenible revela la legitimidad de las medidas adoptadas. Desde esta perspectiva, la ampliación del plazo no solo es compatible con el orden constitucional, sino que materializa el deber del Estado de fomentar el trabajo digno, la equidad económica y la formalización productiva bajo criterios de sostenibilidad y

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

justicia social.

A mayor abundamiento, la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional en la sentencia correspondiente al Expediente N.º 1396-2004-AA/TC, de fecha 9 de noviembre de 2004, establece en su fundamento tercero lo siguiente:

Fundamento 3

"El artículo 10º de la Constitución Política del Estado garantiza a toda persona el derecho universal y progresivo a la seguridad social, derecho constitucional que tiene una doble finalidad: por un lado, proteger a la persona frente a determinadas contingencias, y por el otro, elevar su calidad de vida, lo cual se concreta a través de los distintos regímenes de pensiones que pudieran establecerse, así como de la pensión que, en este caso, resulta ser el medio fundamental que permite alcanzar dichos fines.

En este sentido, este Tribunal, en la sentencia recaída en el expediente N.º 008-96-VTC, ha señalado que "(...) la seguridad social es un derecho humano fundamental que supone el derecho que le asiste a la persona para que la sociedad provea instituciones y mecanismos a través de los cuales pueda obtener recursos de vida y soluciones para problemas preestablecidos, de modo tal que pueda obtener una existencia en armonía con la dignidad, teniendo presente que la persona es el fin supremo de la sociedad y del Estado".

En la misma línea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su publicación de 1991 titulada *Administración de la seguridad social*, conceptualizó la seguridad social como "la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos".

En ese marco, la propuesta que amplía la vigencia del proceso de formalización minera integral y reincorpora de manera excepcional a las personas naturales o jurídicas que fueron excluidas del Proceso de Formalización Minera Integral por aplicación del artículo 2 del Decreto Supremo N.º 012-2025-EM, así como la que suspende la tramitación o inicio de los procedimientos de exclusión previstos en el artículo 8 del Decreto Supremo N.º 001-2020-EM y el artículo 14 del Decreto Supremo N.º 018-2017-EM, encuentra respaldo en la Constitución Política y en los estándares internacionales de derechos humanos. Su finalidad inmediata es proteger el derecho al trabajo reconocido en el artículo 22 de la Carta Magna, permitiendo que los mineros artesanales y de pequeña escala continúen con sus actividades productivas mientras

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTIVO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

culmina el proceso de formalización. En ese sentido, la ampliación evita una exclusión abrupta que podría generar desempleo masivo y afectar derechos sociales conexos como el acceso a la salud, la educación y la alimentación de las familias vinculadas a esta actividad.

Por otro lado, la suspensión temporal de las exclusiones otorga al Estado el tiempo necesario para consolidar políticas de fiscalización y formalización más sólidas, lo que se enmarca en el principio de progresividad en materia de derechos sociales y en la prohibición de adoptar medidas regresivas que perjudiquen a poblaciones vulnerables.

A ello se suma la obligación internacional de prevención establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* (1988), que exige al Estado prevenir, investigar, sancionar y reparar posibles violaciones a derechos humanos.

"El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación."
(Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de fondo, 1988, párr. 174). (el subrayado es nuestro).

En este sentido, la medida se entiende como preventiva porque evita que la exclusión normativa expulse a los mineros hacia la ilegalidad y con ello se incrementen riesgos de conflictividad social y afectación de derechos fundamentales.

Desde la óptica de razonabilidad y proporcionalidad, la disposición es legítima y justificada, pues su vigencia es temporal, y está condicionada a la entrada en vigor de la nueva Ley de la MAPE. Su aplicación equilibra el interés público en ordenar el sector con la necesidad de proteger a un grupo social históricamente vulnerable, evitando impactos desproporcionados. Además, se mantiene plena compatibilidad con la política pública de formalización, ya que la reincorporación y la suspensión de exclusiones supone un mecanismo que asegura la continuidad del proceso bajo supervisión del Estado, reforzando la rectoría del Ministerio de Energía y Minas y abriendo paso a una depuración futura con criterios técnicos más claros y homogéneos.

En conclusión, la disposición proyectada es constitucional y necesaria, ya que asegura la protección de derechos fundamentales, fortalece la gobernanza del proceso de

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

formalización minera y contribuye a garantizar la estabilidad social y económica en las regiones dependientes de la minería artesanal y de pequeña escala.

Criterio de excepcionalidad y transitoriedad

El marco jurídico reconoce que determinadas normas pueden tener carácter excepcional y transitorio, dictándose únicamente para atender situaciones específicas que requieren una respuesta urgente e inmediata. La disposición de reincorporación y suspensión de exclusiones en el REINFO no se plantea como una regla general ni permanente, sino como una medida con **criterio de excepcionalidad y transitoriedad**.

Los Proyectos de Ley 11871/2024-CR y 12871/2025-CR que modifican el artículo 6 del Decreto Legislativo N.º 1293 y disponen tanto la ampliación del plazo de vigencia del REINFO como la reincorporación excepcional de quienes fueron excluidos, debe entenderse dentro de un marco de normas transitorias y excepcionales. En esa línea, la medida no pretende sustituir el proceso formal de evaluación y depuración del REINFO, sino brindar un respiro temporal mientras se culmina la elaboración e implementación de una nueva Ley de la MAPE que unifique criterios, otorgue seguridad jurídica y fortalezca la capacidad institucional del Estado.

Así, la excepcionalidad se justifica en la necesidad de evitar un daño inmediato ya que la paralización de la actividad minera artesanal y de pequeña escala con el consiguiente desempleo masivo y el incremento de la pobreza en comunidades altamente dependientes de este sector. A su vez, la transitoriedad se expresa en la vigencia limitada, lo cual demuestra que no se trata de una medida permanente, sino de un régimen provisional orientado a salvaguardar derechos fundamentales en tanto se produce la transición hacia un marco normativo integral.

Por tanto, el criterio de excepcionalidad y transitoriedad se convierte en el puente que conecta la propuesta legislativa con los fundamentos constitucionales ya señalados porque protege el derecho al trabajo y los derechos sociales conexos, respeta la progresividad de los derechos, cumple con los deberes de prevención internacionalmente reconocidos y aplica un estándar de razonabilidad y proporcionalidad al acotar temporalmente sus efectos.

Efecto de la vigencia de la norma

La temática común de los proyectos de ley que se acumulan en el presente dictamen es la de prorrogar la vigencia del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) aplicable a la pequeña minería y minería artesanal. Como ya lo hemos mencionado, el

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

objetivo es garantizar la continuidad del derecho al trabajo, conforme a lo establecido en la Constitución Política del Perú y en la normativa que tutela la protección laboral. Asimismo, la medida busca impulsar el proceso de formalización del sector minero artesanal y de pequeña escala, permitiendo que sus actividades se mantengan en desarrollo hasta su incorporación plena al régimen formal.

En esa línea, la propuesta no vulnera disposición constitucional ni contraviene norma alguna del ordenamiento jurídico nacional. Por el contrario, constituye una medida necesaria para resguardar los derechos de los trabajadores mineros y de sus familias, evitando los efectos adversos que generaría una paralización masiva de actividades, tales como el incremento del desempleo y, en consecuencia, mayores niveles de pobreza y extrema pobreza.

IV.4 Análisis de las opiniones e información solicitada

4.4.1 Opiniones técnicas solicitadas

Proyecto de Ley 11871/2024-CR

- Mediante Oficio 1081-2024-2025-CEM/CR, del 9 de julio de 2025, se solicitó opinión al Ministerio de Energía y Minas.
- Mediante Oficio 185-2025-2026-CEM/CR, del 15 de octubre de 2025, se reiteró el pedido de opinión al Ministerio de Energía y Minas.
- Mediante Oficio 186-2025-2026-CEM/CR, del 15 de octubre de 2025, se solicitó opinión a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR.
- Mediante Oficio 187-2025-2026-CEM/CR, del 15 de octubre de 2025, se solicitó opinión al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Mediante Oficio 188-2025-2026-CEM/CR, del 15 de octubre de 2025, se solicitó opinión a la Defensoría del Pueblo.
- Mediante Oficio 189-2025-2026-CEM/CR, del 15 de octubre de 2025, se solicitó opinión al Ministerio del Ambiente.

Proyecto de Ley 12727/2025-CR

- Mediante Oficio 226-2025-2026-CEM/CR, del 20 de octubre de 2025, se solicitó opinión al Ministerio de Energía y Minas.
- Mediante Oficio 227-2025-2026-CEM/CR, del 20 de octubre de 2025, se solicitó a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

- Mediante Oficio 228-2025-2026-CEM/CR, del 20 de octubre de 2025, se solicitó opinión al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Mediante Oficio 229-2025-2026-CEM/CR, del 20 de octubre de 2025, se solicitó opinión a la Defensoría del Pueblo.
- Mediante Oficio 230-2025-2026-CEM/CR, del 20 de octubre de 2025, se solicitó opinión al Ministro del Ambiente.

Proyecto de Ley 12871/2025-CR

- Mediante Oficio 242-2025-2026-CEM/CR, del 21 de octubre de 2025, se solicitó opinión al Ministerio de Energía y Minas.
- Mediante Oficio 243-2025-2026-CEM/CR, del 21 de octubre de 2025, se solicitó opinión a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR.
- Mediante Oficio 244-2025-2026-CEM/CR, del 21 de octubre de 2025, se solicitó opinión a la Defensoría del Pueblo.
- Mediante Oficio 245-2025-2026-CEM/CR, del 21 de octubre de 2025, se solicitó opinión al Ministerio del Ambiente.

4.4.2 Opiniones recibidas

Proyecto de Ley 11871/2024-CR

De acuerdo con la búsqueda realizada a través del portal web del Congreso de la República, se registra 1 opinión ciudadana, respecto del Proyecto de Ley 11871/2024-CR.

El ciudadano Luis Tony Torres Tunque, el 15 de octubre de 2025, expresó su **opinión a favor** de la iniciativa legislativa:

"Soy asesor de varias Bases Mineras del Perú, Costa, Sierra y Selva, vivimos en día a día donde los funcionarios de los sectores muchos de ellos sobre todo los que están a cargo no desean avanzar al ritmo del minero y su actividad, hay demasiada lentitud y poco interés en resolver y avanzar en la formalización, más con el tema de las funciones transferidas de las DREM al MINEM, estas aun no concluyen y no lo harán hasta finde año, por tanto son razones suficientes para ampliar el proceso de formalización y trabajar con consenso la Ley de PPM

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

y PMA, a la par proponer normas complementarias sectoriales para agilizar procedimientos que no justifiquen una evaluación porque entorpece al proceso en sí".

Proyecto de Ley 12727/2025-CR

Asimismo, consultado el portal web del Congreso de la República, se registran 2 opiniones ciudadanas, respecto del Proyecto de Ley 12727/2025-CR.

La ciudadana Anabeth Saldaña Saldaña, con fecha 9 de octubre de 2025, manifiesta lo siguiente:

"Considero que esta propuesta de ley es importante porque busca dar más oportunidades a los pequeños mineros para formalizarse. Sin embargo, también debería incluir medidas más firmes para proteger el medio ambiente, ya que muchas zonas afectadas por la minería sufren graves daños ecológicos. La formalización no solo debe centrarse en lo económico o legal, sino también en garantizar un equilibrio con el cuidado ambiental".

El ciudadano Cristian Obed Sucapuca Tutacano, con fecha 15 de octubre de 2025, expresa su opinión a favor de la propuesta legislativa:

"Es una buena iniciativa; sin embargo, debe considerarse que muchos operadores mineros perdieron su inscripción en el REINFO debido al fallecimiento del titular, lo que implicó la pérdida total del derecho al proceso de formalización. Estos operadores sí llegaron a inscribirse en el REINFO y presentaron su IGAFOM Correctivo y Preventivo para su evaluación, pero en muchos casos no culminaron el proceso a tiempo. Dado que el operador se registró como persona natural, al fallecer, su inscripción quedó sin efecto y, por tanto, se perdió el REINFO sin posibilidad de continuar con la formalización. Existen iniciativas y voluntad de formalizarse; no obstante, ante este tipo de trabas, surge la pregunta: ¿cómo avanzar en la formalización si no se cuenta con el REINFO? Asimismo, considero necesario que se apruebe la Ley MAPE, a fin de brindar un marco legal más adecuado para estos casos y garantizar la continuidad de los procesos de formalización minera".

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

Por otro lado, la Comisión de Energía y Minas, en atención a la cuestión previa planteada por el señor congresista Eduardo Salhuana Cavides, realizó una Mesa Trabajo el 3 de noviembre de 2025, con la finalidad de discutir el Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 11871/2024-CR, 12727/2025-CR y 12871/2025-CR que, con texto sustitutorio, propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal. Esta comisión considera necesario examinar en detalle las intervenciones de cada uno de los invitados y analizar las posiciones expresadas por las distintas instituciones.

Durante la sesión de trabajo de la Comisión de Energía y Minas, se anunció la ausencia del ministro Enrique Bravo de la Cruz, y en su representación asistieron Michael Acosta Arce, Roxana Gutiérrez Chara y Harold Flores Torres, funcionarios del Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

El señor **Michael Acosta Arce, director general de Asuntos Ambientales Mineros del MINEM**, señaló la importancia de la coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo para impulsar modificaciones normativas realistas y coherentes con la situación de los gobiernos regionales. Explicó que han desarrollado tres instrumentos, la resolución 038 sobre el procedimiento del Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM), la 018 sobre formalización minera y la 046 sobre explosivos. Comentó que en las últimas semanas han sostenido reuniones con diversos organismos, como la Autoridad Nacional del Agua, el SERFOR y el SERNANP, buscando viabilidad técnica y normativa.

A continuación, tomó la palabra el señor **Harold Flores Torres, Coordinador Técnico de Formalización del MINEM**, quien explicó que desde el mes de mayo la Dirección General de Formalización Minera ha impulsado la simplificación de los procedimientos para los mineros en proceso de formalización. Asimismo, mencionó el proyecto de modificación del Decreto Supremo 018-2017-EM, que busca permitir que las visitas de campo se realicen después de la autorización de inicio de actividades, reduciendo la carga operativa. Además, destacó la simplificación del expediente técnico a seis ítems esenciales.

Luego intervino la señora **Roxana Gutiérrez Chara, Coordinadora Legal de Formalización del MINEM**, quien complementó la exposición. Explicó que, bajo el Decreto Legislativo 1336 de 2017, existen las denominadas áreas de no admisión de petitorios, zonas de potencial mineralizado definidas por INGEMMET. Propuso que el Decreto Supremo 018-2017-EM reglamente esta figura para que los mineros en proceso

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

de formalización puedan acceder a estas áreas y continuar con su proceso, especialmente aquellos sin concesiones o contratos.

Posteriormente, el congresista **Roberto Helbert Sánchez Palomino** intervino para cuestionar los resultados concretos del MINEM. Pidió cifras claras sobre cuántos mineros han sido formalizados desde que la competencia fue asumida por el gobierno central, expresando preocupación por la exclusión de más de 50 mil mineros del proceso. Reclamó claridad sobre cómo el Ejecutivo planea abordar la formalización antes del límite de diciembre y subrayó la necesidad de mantener los derechos laborales, tributarios y ambientales.

El congresista **Segundo Teodomiro Quiroz Barboza** también intervino, manifestando que el Ejecutivo no ha mostrado verdadera voluntad para resolver la problemática. En ese sentido, criticó que las prórrogas al proceso de formalización, hasta diciembre de 2025, sean solo paliativos y exigió que se aclare cuántos mineros fueron formalizados en los últimos dos años.

Por su parte, el congresista **Guido Bellido Ugarte** expresó que los plazos otorgados a los mineros son irreales e injustos, considerando imposible formalizar a decenas de miles en tan corto tiempo. Propuso ampliar el plazo a cuatro o cinco años y pidió eliminar las restricciones que impiden a nuevos mineros ingresar al proceso. También denunció que las empresas concesionarias chantajea a los mineros artesanales cobrando sumas injustificadas, y propuso que el Estado asuma la mediación directa para entregar las áreas a los trabajadores.

La congresista **Diana Carolina Gonzales Delgado** coincidió con el congresista Bellido Ugarte en la necesidad de reglas claras y seguridad jurídica, pero cuestionó que el derecho a la propiedad se vea vulnerado. Enfatizó su preocupación por los más de 30 mil mineros con registros vigentes que sí buscan formalizarse, y criticó que el Ministerio de Energía y Minas no muestre avances ni estrategias distintas a las de los gobiernos regionales.

El congresista **Eduardo Salhuana Cavides** expresó su descontento con la falta de respuestas concretas del MINEM. Consideró que los funcionarios acudieron solo para cumplir con la invitación, sin ofrecer propuestas ni resultados tangibles. Reclamó definiciones claras sobre el número de mineros formalizados, la transferencia y evaluación de expedientes IGAFOM, la contratación de profesionales, el control del uso de explosivos y la comercialización del oro, que actualmente se fuga hacia países vecinos.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

La señora **Gladys Victoria Tapia Medina, Presidente de la Asociación Multisectorial e Interdisciplinaria del Perú – AMIP**, tomó la palabra para remarcar que la ampliación del proceso es una necesidad de interés público. Alegó que el acervo documentario aún no ha sido transferido íntegramente a la DGFM/MINEM, que el plazo hasta diciembre no alcanza porque las áreas extinguidas que debían habilitarse para quienes ya trabajan allí no se han materializado y, por el contrario, hoy esos mismos espacios son objeto de denuncias por parte de terceros que no pagaron derecho de vigencia. Añadió que presentaron cerca de 200 reconsideraciones por exclusiones del 4 de julio a REINFO con IGAFOM correctivo/preventivo y pagos hechos, que no han sido resueltas, y denunció parálisis institucional tras la salida del director de formalización. Adicionalmente, pidió evitar excluir a miles de mineros y rechazó que, por presión mediática o sesgos a favor de la gran minería, se cierre un proceso creado por ley para reestructurar normas que no se ajustan a la realidad de la MAPE, recordando el rol social de la actividad y apelando a una convivencia real entre gran minería y mineros de a pie.

En otro momento, el señor **Máximo Franco Bequer, Presidente de la Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal – CONFEMIN**, intervino para ubicar la formalización dentro de la informalidad estructural del país y atribuir la falta de resultados a la ausencia de voluntad política y a presiones de "grandes poderes económicos"; sostuvo que hay alrededor de 20 millones de hectáreas concesionadas, con sólo 3% en operación efectiva y por periodos de hasta 30 años, lo que impide a la MAPE acreditar propiedad o habilitación porque el suelo ya pertenece a concesionarios. Asimismo, relató que, aunque históricamente muchos mineros trabajaron con consentimiento tácito del titular, desde 2012 el Estado creó "un derecho sobre otro derecho", generando conflicto y asimetría ya que al minero se le exigió contrato bajo amenaza de expulsión o sanción, mientras al concesionario se le permitió no operar. También afirmó que la formalización depende de una ley, no de la voluntad de los mineros, y rechazó la estigmatización de "ilegales" o "criminales".

La señora **Jacqueline Villanueva Vargas, Gerente del Sector Minero de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía - SNMPE**, coincidió en la necesidad de una solución de fondo, pero con énfasis distinto. Sostuvo que existe MAPE formal y que a esa MAPE responsable hay que apuntalarla con una nueva Ley MAPE que fije un estándar superior en ambiente, seguridad y derechos laborales y humanos. Asimismo, calificó de fracaso un proceso de formalización que se prolonga por más de dos décadas sin fecha de término ni mecanismos de mejora, cuestionó que se propongan nuevas prórrogas sin evaluar por qué no funciona el modelo vigente y pidió "monitoreo del proceso" con correcciones de estrategia, análogas al monitoreo ambiental; recordó el reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional que insta a un régimen

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

permanente para la pequeña minería y minería artesanal y advirtió que una simple ampliación iría en sentido contrario a ese mandato.

Desde el Ministerio de Energía y Minas, **Michael Acosta Arce** respondió que la transferencia de funciones al nivel central tiene unos siete meses y viene avanzando de forma desigual, con cuatro regiones ya culminadas como San Martín, Ucayali, Amazonas y Lima Metropolitana, diez con acta de intención firmada e inicio pendiente y nueve que aún no suscriben el acta, lo que según mencionó, condiciona la esperada "agilidad" del gobierno central. Por otro lado, remarcó que existe un marco normativo claro para los pequeños productores mineros y para los MAPE y que las iniciativas regulatorias en prepublicación se están consensuando interinstitucionalmente.

El señor **José Luis Quequejana Condori, Adjunto de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Defensoría del Pueblo**, aclaró que la Defensoría rechaza la minería ilegal, pero apoya una minería responsable que permita la formalización de los trabajadores informales. Criticó la falta de un plan funcional tras la transferencia de la rectoría al Ministerio de Energía y Minas, señalando que desde 2010 los sucesivos gobiernos han prorrogado sin resolver el problema. Estimó que entre tres y cuatro millones de personas dependen directa o indirectamente de la pequeña minería y advirtió que dejar a ese grupo sin solución afectaría corredores económicos enteros.

A mayor abundamiento, citó el Informe Defensorial 234, que evaluó durante tres años el desempeño de las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREMs), concluyendo que menos del 6 % de los expedientes de REINFO o IGAFOM fueron formalizados y que la mayoría de las regiones carece de recursos logísticos y financieros. Asimismo, calificó la gestión del proceso como "un total fracaso del Estado", incapaz de cumplir con sus propias obligaciones, y pidió asumir responsabilidades reales.

El funcionario subrayó que la inacción estatal ha generado efectos colaterales peligrosos, como el surgimiento de mercados negros de explosivos y mercurio, cuyos precios se han disparado y cuya distribución ilegal también alimenta la delincuencia común. Cuestionó la falta de control efectivo de entidades como SUNAT y SUTRAN y objetó que Energía y Minas no haya presentado una propuesta técnica de fondo para acompañar la prórroga solicitada.

Quequejana Condori destacó la imposibilidad práctica de formalizar a 31 000 mineros antes de diciembre de 2025, recordando que cada expediente implica estudios correctivos y preventivos que requerirían revisar más de 250 expedientes diarios, algo irreal. Por ello sostuvo que la ampliación es inevitable, pero debe ir acompañada de un

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

plan integral con indicadores, presupuesto, coordinación multisectorial y compromiso político.

También denunció irregularidades como la compraventa de registros REINFO en redes sociales y la exclusión bancaria de los pequeños mineros, cuyas cuentas son cerradas por considerarse "informales". Llamó al Congreso de la República a intervenir para corregir esa discriminación y a los mineros a comprometerse firmando los contratos de explotación cuando correspondan.

Finalmente, afirmó que el Estado "ha desaprobado" en el proceso de formalización, con apenas 64 mineros formalizados en 2025, y exhortó a no limitarse a una nueva prórroga sin reforma estructural.

Por su parte, la señora **Diana Gabriela del Pilar Suárez Diestra, Comisionada del Adjunto de Medio Ambiente y Cambio Climático de la Defensoría del Pueblo**, reafirmó la posición institucional de la Defensoría del Pueblo, al reconocer la necesidad de una ampliación acompañada de un plan técnico y multisectorial que garantice resultados concretos y sostenibles.

El señor **Héctor Daniel Benítez Castro, director de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental y de la Dirección de Gestión de Evaluación de Impacto Ambiental del Ministerio del Ambiente**, explicó que el ministerio respalda las actividades económicas que se desarrollan en cumplimiento de la normativa ambiental, pero recalcó la necesidad de diferenciar entre minería ilegal y minería informal:

- La ilegal opera en zonas prohibidas, con métodos que vulneran las leyes ambientales.
- La informal, en cambio, puede desarrollarse en zonas donde es posible adecuarse a la ley, aunque carece de autorizaciones o instrumentos requeridos.

Benítez mencionó que el Poder Ejecutivo viene elaborando tres normas prepublicadas, actualmente abiertas a comentarios de los ciudadanos y actores del sector, con el propósito de perfeccionar los mecanismos normativos y de incentivo. Por otro lado, subrayó que el proceso debe complementarse con acompañamiento técnico, monitoreo, mecanismos de control y herramientas que reduzcan los impactos ambientales. Reiteró el compromiso del sector de seguir impulsando acciones y normas orientadas a promover una minería responsable, sostenible y compatible con la protección ambiental y las comunidades.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

Seguidamente, el señor **Guido Wilfredo Vásquez Prevate, director de Calidad y Evaluación de Recursos Hídricos de la ANA**, intervino junto con la ingeniera **Lili Zea Luna, profesional de Ila Dirección de Calidad y Evaluación de Recursos Hídricos del ANA** y el abogado **Carlos Augusto Sancarranco Hidalgo, profesional de la Oficina de Asesoría Jurídica**.

Vásquez explicó que la ANA evalúa los IGAFOM y otorga opiniones técnicas favorables o desfavorables. Indicó que entre 40 % y 50 % de los expedientes recibidos son rechazados por errores de elaboración, lo que genera retrasos y un alto consumo de horas de trabajo. Señaló además una seria limitación presupuestal y de personal, ya que el área cuenta con solo 40 especialistas que deben evaluar no solo minería sino proyectos de todos los sectores del Estado.

El invitado advirtió que una nueva ampliación del proceso sin una revisión de fondo prolongaría los impactos negativos sobre el agua, el suelo y el aire. Planteó que cualquier extensión debe estar acompañada de plazos definidos, parámetros ambientales estrictos y fiscalización constante. Propuso un sistema progresivo de ampliaciones, y que solo los mineros que cumplan con la normativa podrían continuar en los años siguientes.

La ingeniera **Lili Zea Luna** complementó la exposición recordando que desde el Decreto Ley 1293 han existido cuatro ampliaciones con los mismos problemas estructurales, como la falta de personal, de presupuesto y de coordinación entre el Ministerio de Energía y Minas, las DREM y los entes opinantes. Subrayó que los "cuellos de botella" no se resolverán con más tiempo, sino con un plan de trabajo integral, financiamiento adecuado y supervisión continua. En ese marco, insistió en que, sin ese plan y sin apoyo del MEF para fortalecer a las entidades técnicas (ANA, SERFOR, SERNANP, Cultura, SUNAT, entre otras), las ampliaciones solo reproducirán los conflictos socioambientales. Concluyó que el país necesita un enfoque de minería responsable con fiscalización efectiva, no solo prórrogas reiteradas.

El señor **Henry Giovani Anfossi Portugal, gerente de Supervisión Minera del Organismo Supervisor de la Inversión de Energía y Minería - OSINERGMIN**, explicó que su institución fiscaliza la seguridad de las operaciones mineras, aunque no interviene en autorizaciones ni en procesos de formalización de la pequeña minería o minería artesanal. En ese sentido, advirtió que las direcciones regionales encargadas de fiscalizar carecen de capacidad y recursos para hacerlo correctamente. Alertó sobre la falta de atención al tema de seguridad laboral ya que estimó que más de 35 muertes se han registrado este año en pequeña minería y minería artesanal, sin que exista cobertura mediática ni respuestas del Estado. Asimismo, enfaticó que una nueva

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

ampliación del REINFO no resolverá el problema estructural; en cambio, el país necesita una ley MAPE integral que asegure tanto el derecho al trabajo como la seguridad y la protección ambiental.

Posteriormente, la señora **Sheillah Iris Espinoza David**, subdirectora de **Proyección Estratégica y Normatividad del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE**, recordó que el SENACE evalúa los proyectos de mediana y gran minería, así como los grandes proyectos de inversión de diversos sectores. Expresó la disposición institucional de colaborar con el Congreso de la República y con las autoridades competentes en el marco de sus funciones técnicas y normativas.

Tomó la palabra **Miguel Aguado Martínez**, asesor legal de la **Presidencia Ejecutiva de INGEMMET**, recordó que INGEMMET tiene dos nortes, la investigación geológica, para identificar zonas mineralizadas a escala nacional, y el otorgamiento de concesiones para todos los estratos, incluida la pequeña minería y la artesanal, todo bajo los principios y procedimientos de la Ley General de Minería. Subrayó que, más allá del énfasis habitual en lo social, ambiental y económico, falta el componente estrictamente técnico en la discusión pública.

Luego intervino el señor **John Salazar Sempertegui**, representante de la **Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR**, ingeniero de la Gerencia Regional de Energía y Minas de La Libertad, situó la formalización como una función descentralizada que, pese a ello, siempre ha tenido al MINEM como ente rector. Al evaluar la última ampliación del REINFO (Ley 32213 y su DS 009-2025-EM) la calificó de ineficaz y bajó a números, precisando que al 29 de octubre hay 61 mineros formalizados; 53 corresponden al período en que las DREM tuvieron la competencia (1 de enero–18 de mayo) y solo 8 al tramo bajo MINEM (19 de mayo–29 de octubre), lo que, dijo, evidencia que la recentralización no está funcionando. Explicó además una falla recurrente, el presupuesto de formalización llega a los gobiernos regionales vía convenios firmados tarde (junio) y transferidos aún más tarde (agosto), con lo cual se pierden seis meses críticos para contratar personal y operar; aun así, las regiones formalizaron más que el nivel central con recursos propios. Ante ello, propuso un plan maestro de tres a cuatro años, no un año, con metas y cronograma intersectorial, y financiamiento directo y oportuno, que 1–2% del canon minero vaya a las DREM para sostener equipos técnicos y logística durante los 12 meses. Sobre la idea de eliminar la inspección previa para autorizaciones, fue tajante en mencionar que, en La Libertad, desde 2024 inspeccionan antes de emitir la opinión técnica de explosivos; eso permite verificar que exista actividad real y cortar desvíos hacia el mercado negro. Sostiene que dar autorizaciones "por declaración jurada" es, a su juicio, un error técnico y de seguridad.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

A su turno, el señor **Máximo Franco Becker, presidente de la Confederación Nacional de Pequeña Minería y Minería Artesanal - CONFEMIN**, señaló que la norma que exige obtener explosivos en 90 días es, en la práctica, supone una trampa para excluir, porque el trámite real toma cinco o seis meses y la vigencia otorgada apenas dura seis. Encadenó los cuellos de botella, manifestando que no hay polvorines suficientes para 31 mil personas en proceso, y mientras se exige velocidad, el aparato estatal y los entes opinantes admiten carecer de presupuesto y personal. Asimismo, defendió a las regiones como ejecutores más eficaces que el nivel central y cargó contra el diseño del contrato de explotación. Agregó que, firmado el contrato, el minero sale del REINFO y, si la veta se agota pronto o, inversamente, si luego aparece una veta buena, queda expuesto a que el titular le resuelva el contrato y, sin paraguas del REINFO, pase a ser "ilegal"; y que por ello muchos prefieren no firmar, según afirmó. Adicionalmente, refirió el bloqueo bancario, ya que, sin contrato, los bancos cierran cuentas y la formalidad financiera se vuelve imposible, justo cuando el Estado debería bancarizar para rastrear flujos y combatir lavado. Rechazó la estigmatización de "ilegales" y "criminales", y pidió precisión para diferenciar a quienes están en proceso de formalización. Respaldó una ampliación de cuatro o cinco años, porque según señala, la autoridad no cumple ni con hacer la ley ni con ejecutarla y convocó a una Ley MAPE consensuada, seria y técnicamente trabajada. Enfatizó que no hay salida normativa ni operativa, y advirtió que la gente defenderá su trabajo en la calle, porque una cosa es la legalidad y otra la formalidad, y el Estado no puede seguir empujando a la informalidad a quienes intentan cumplir.

Tomó la posta el **abogado de CONFEMIN, señor Jorge Eduardo De Lama Vargas** y, sostuvo que el proceso de formalización nació con un enfoque equivocado desde 2012, es decir más punitivo que integrador. Para probarlo, bajó a casos concretos. Recordó el corredor minero de Madre de Dios, donde se permitió operar dentro del corredor, pero que desde 2016 se impidió peticionar cuando caducaban concesiones; cuyo resultado refiere que quienes están ahí no pueden vender legalmente porque, por el DL 1107, deben declarar origen en concesión vigente. Señaló otra "trampa" operativa al exigir RUC al minero; sin embargo, reina la "informalidad del entorno" ya que en zonas remotas los proveedores no emiten comprobantes y SUNAT termina cargando impuestos sin reconocer costos. Para tal efecto, propuso habilitar de oficio la "liquidación de compra" para que el propio minero documente adquisiciones y sustente gasto. Siguió con la SBS señalando que demora dos meses en aprobar oficiales de cumplimiento y, aun así, muchos bancos no abren cuentas; pidió que el Banco de la Nación cubra la brecha por subsidiariedad. Sobre explosivos, preguntó por qué el Estado no facilita polvorines cercanos a centros mineros, decisión que dijo es política, no técnica.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

Luego intervino el señor **Jorge Soto Yen, presidente del Capítulo de Ingeniería de Minas del Consejo Departamental de Lima del CIP**. Partió del mapa de 19,5 millones de hectáreas concesionadas, de las cuales 5 millones corresponden a mediana y gran minería y el resto se reparte entre PPM y MAPE. Recordó que, desde 2012, los resultados han sido magros, es decir apenas una fracción de los 83 mil inscritos llegó a formalizarse, y hoy el universo operativo ronda los 31 mil. Con ese diagnóstico, pidió pasar del debate episódico a una gobernanza técnica continua a través de una Comisión Técnica Permanente que integre a todas las entidades (MINEM, ANA, Cultura, SERFOR, SERNANP, SUCAMEC, SUNAT, MEF, entre otras) y al propio Colegio de Ingenieros en sus 24 consejos regionales, para ordenar una hoja de ruta única con metas, cronograma y responsables. Fue específico en señalar que definir el plazo técnico (sea 1, 2, 3 o 4 años) debe responder a esa ruta y al refuerzo de recursos. Concluyó ofreciendo al Colegio de Ingenieros como brazo técnico estable a fin de ayudar a costear procesos, priorizar trámites, medir cuellos de botella y reportar periódicamente al Congreso de la República y al Ejecutivo.

Tomó la palabra **Víctor Raúl Chandúvi Chávez, presidente de la Central Nacional de Mineros del Perú - CENAMI** afirma que en el Perú no hay formalización sino un proceso sostenido de eliminación que, según dijo, arrancó en 2011. Señaló como brecha la exigencia de "título o concesión y/o contrato de cesión/explotación", porque el 99% de mineros artesanales trabaja en áreas de terceros y queda a merced de la voluntad del titular. Demandó una ampliación del REINFO al menos por un año para que el próximo gobierno "asuma las riendas" con nuevos actores. Asimismo, recordó episodios de violencia contra mineros, denunció criminalización y advirtió que, si no hay ampliación, el 5 de diciembre habrá movilización nacional porque están en juego la alimentación y educación de cientos de miles de familias; reivindicó además que la MAPE dinamiza economías locales y no expatriaría utilidades.

Siguió el señor **Eulogio Amado Romero Rodríguez (Madre de Dios)**, quien pidió ampliación como puente hacia una Ley MAPE legítima y "reincorporar a los 50,650 REINFO" excluidos por decreto supremo antes del cierre del proceso. Recordó el caso Madre de Dios, que desde 2010 no se pueden otorgar nuevas concesiones en el corredor; ya que hay unas 400 mil hectáreas caducadas sin reposición, lo que afirmó, obliga a operar sin título y termina siendo el propio Estado quien "promueve" la ilegalidad por falta de reglas claras.

Tomó luego la palabra **Cecilia Julcarima Arca, presidente de la Sociedad Nacional de Minería de Pequeña Escala, SONAMIPE**, quien manifestó que existe consenso de base por una ampliación, uno o dos años. Pidió una Ley MAPE que beneficie a toda la MAPE (con concesión y en REINFO) y un proceso realista, simple y predecible.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

Asimismo, admitió que este año hubo intención de avanzar, pero cambios de ministros y titulares hicieron imposible cumplir metas, por lo que señala que urge proyectar a 1–3 años con compromisos cruzados con ampliación responsable del Estado y cumplimiento verificable por parte de los mineros.

Intervino el señor **Eduardo Lanaus, presidente de Pro Minería** quien afirmó que el 72,5% de las concesiones donde están los REINFO pertenecerían a pequeños productores y que el objetivo debe ser acelerar la formalización con una Ley MAPE que garantice derechos humanos y laborales, proteja el ambiente y, resguarde títulos habilitantes y la seguridad jurídica del artículo 66 de la Constitución.

El señor **Celso Cajachagua Guere, representante de FENAMAPE** rechaza la recentralización por generar "caos", ya que solo cuatro regiones habrían transferido, diez están "en idea" y nueve no quieren; pidió corregir rumbo y, como prioridad, aprobar la ampliación mientras se ejecuta un Censo Nacional Minero. Además, dijo que los 31 mil del padrón oficial no reflejan la realidad, y asegura son más de 400 mil. Reclamó la presencia de SUNAT y otros reguladores en la mesa para destrabar explosivos y bancarización, exigió que representantes mineros acrediten su condición para evitar suplantaciones, rechazó interdicciones "a operadores con papeles en regla" y pidió al MINEM sincerar y "ratificar" documentación observada en el traslado de competencias. Concluyó que el proceso está en fracaso por diseño, que la ampliación es ineludible (tres, cuatro o cinco años, con plan detrás), y que después de ampliado deben venir acciones concretas como presupuesto, equipos, reglas uniformes entre regiones y un padrón limpio y transparente que evite enfrentamientos entre mineros por el REINFO.

Interviene el señor **Alfonso Barranca Denegri, director de Formalización de la Federación Nacional de Mineros Artesanales**, para recordar que su gremio existe desde el 2000 y ha puesto sobre la mesa, ante Ejecutivo y Legislativo, propuestas "realistas" que nunca hallaron voluntad política. Sostiene que la informalidad minera es un espejo del país entero, que los pequeños mineros han creado empleo donde no lo había y que, pese a ello, una campaña mediática los estigmatiza como delincuentes. Reivindica que también pagan impuestos y operan en condiciones precarias. Propone comenzar por un censo nacional minero del INEI como "partida de nacimiento" para reconocer la realidad. Asimismo, llama a la unidad entre peruanos, pequeños, medianos y grandes, para aprovechar el ciclo de metales con oportunidades para todos.

Vuelve a tomar la palabra la señora **Jacqueline Villanueva, gerente del sector minero de la Sociedad Nacional de minería, petróleo y energía (SNMPE)** quien pide dos voluntades a la vez, la política del Estado y la "voluntad fáctica" de quien quiere ser formal para cumplir el marco legal. Al respecto, subraya que muchos titulares REINFO

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

operan en concesiones ajenas y que eso obliga a soluciones que no atropellen derechos válidamente otorgados; recuerda que solo un 8% sería titular de su propia concesión y que el resto ocupa áreas de terceros, sobre todo dentro del mismo estrato MAPE, por lo que no es una pugna "gran minería vs. MAPE". Propone elevar el estándar MAPE con autoridad única dotada de recursos, fiscalización nacional con enfoque de acompañamiento (ambiental, seguridad y laboral), "acompañamiento previo" para mejorar la calidad de los IGAFOM, y un sistema potente de trazabilidad. Del mismo modo, señala que un volumen significativo del oro exportado no es trazable para seguir el mineral desde la extracción hasta la exportación. Pide reglamentos específicos para la MAPE y cerrar la puerta a salidas fáciles que perpetúan actividades sin evaluación ni control, siempre con respeto al Estado de derecho y a los derechos de terceros.

Por su parte, la señora **Gladys Victoria Tapia Medina, presidente de la Asociación Multisectorial e Interdisciplinaria del Perú - AMIP** aborda un diagnóstico operativo refiriendo que la formalización naufraga por una burocracia de más de ocho etapas repartidas entre MINEM, ANA, SERNANP, gobiernos regionales y otros; por la falta de asistencia técnica y financiamiento; por la inseguridad jurídica de normas que cambian y desincentivan cumplir; y por la nula articulación territorial e interinstitucional (MINEM regula sin que los demás avancen en paralelo). También, denuncia discriminación bancaria, cuentas cerradas o denegadas a pequeños mineros. Propone una reforma normativa con simplificación real y la creación de un Sistema Nacional de Asistencia Técnica que movilice geólogos de INGEMMET y equipos multisectoriales. Adicionalmente, plantea un Fondo de Remediación Ambiental Minero, financiado con un pequeño descuento en la liquidación del mineral, para monitorear y remediar con especialistas y, de paso, transparentar y dar trazabilidad a la producción; reclama sanciones también para grandes operaciones que incumplen cierres o compromisos ambientales. Defiende más permisos para plantas de beneficio cercanas a los yacimientos para que el valor quede en la comunidad y no se diluya en fletes y pide entender que lo urgente no es "ampliar el REINFO" como etiqueta, sino **ampliar el proceso de formalización** porque no hay Ley MAPE lista y porque miles con voluntad de cumplir quedarían expuestos a verdaderos ilegales. Reivindica una formalización productiva y sostenible, con financiamiento, trazabilidad y certificaciones de buenas prácticas; deja claro que su agenda no busca vulnerar derechos de propiedad ni inversiones, sino un marco acorde a la realidad que asegure trabajo decente y una minería responsable.

Tras cerrar las exposiciones, se ofreció la palabra a los congresistas.

La congresista **Elizabeth Medina Hermosilla** defendió ampliar el plazo y mencionó propuestas de 5, 3 o 1-2 años, y sostuvo que en 20 años el enfoque estatal fue

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

criminalizador, señala que la minería es una actividad económica y debe regularse con reglas claras, no tratarse como delito por naturaleza; y pidió voluntad política real para incorporarlos al sistema.

El congresista **Guido Bellido Ugarte** tomó la posta para cuestionar la "narrativa" que asocia informalidad con ilegalidad y recordar que muchas áreas fueron concesionadas donde ya trabajaban mineros artesanales; si todo está concesionado, afirmó, la formalización es imposible sin resolver el cuello del contrato de explotación. Planteó que el Estado, y no el concesionario ausente, otorgue esa habilitación cuando el titular no opera, y que la ampliación venga con artículos que lo permitan; cerró pidiendo cuatro años.

En tanto, el congresista **Roberto Helbert Sánchez Palomino** llamó a un "nuevo contrato social" para una minería de las próximas décadas. Reconoció que a semanas del cierre de periodo no habrá acuerdos de fondo, pero sí una salida sensata de ampliar el proceso por 1–2 años o hasta fines de 2026 como puente hacia estándares nuevos y consensos con todas las partes.

El congresista Sánchez Palomino culminó su intervención exhortando a la mesa a alcanzar consensos técnicos y políticos. Señaló: *"pongámonos de acuerdo, presidente, e incorporemos esta idea fundamental planteada por el Colegio de Ingenieros del Perú"*. Propuso la creación de una comisión técnica especializada de carácter permanente.

Finalmente, invocó a no excluir a los más de 50 mil mineros en proceso de formalización, y pidió eliminar el estigma social que los asocia con la delincuencia, recordando que muchos de ellos desarrollan una actividad económica legítima y buscan su incorporación al marco legal.

La congresista **Diana Carolina Gonzales Delgado** cuestionó la ausencia de ministros, pidió respuestas escritas del MINEM sobre cuántos REINFO no pisan concesión ajena y qué se hizo con ellos si el contrato es la barrera, así como una posición concreta de la Defensoría del Pueblo. Asimismo, recordó que la superposición mayormente se da entre pequeños, no entre "grandes vs. chicos".

El señor **Máximo Franco Bequer** dijo coincidir en respetar la ley, pero la ley debe salir de la realidad con 20 millones de hectáreas concesionadas y sin uso efectivo, por lo que pidió normas de reversión para abrir espacio a quienes sí trabajan, recalcando que la concesión no es propiedad sino un derecho condicionado a explotar, y defendió una ampliación mínima de cuatro años para legislar con calma sobre explosivos, trazabilidad y MAPE.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

Finalmente, intervino el señor **Claudio Cáceres, representante de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía** para precisar con datos técnicos que no "todo el Perú" se encuentra concesionado, que únicamente el 58.9 % del territorio nacional es geológica y normativamente concesionable, y dentro de ese porcentaje, solo el 14.9 % cuenta con concesiones vigentes, según información oficial del INGEMMET. Subrayó que el 44 % del territorio potencialmente concesionable permanece libre, por lo que persiste margen para el desarrollo de nuevas operaciones. Añadió que el debate no debe reducirse a un conflicto entre gran minería y MAPE, dado que el 66 % de los REINFO vigentes se superponen sobre concesiones de pequeños productores mineros o mineros artesanales, no de gran escala. Recordó que el gremio que representa ha remitido sucesivas comunicaciones formales a la Comisión de Energía y Minas y a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, proponiendo ejes normativos para una Ley MAPE integral, y advirtió que la simple prórroga del REINFO constituye una medida extraordinaria y paliativa, sin abordar las causas estructurales de la informalidad minera.

Adicionalmente, cabe mencionar que el Instituto Peruano de Economía – IPE, a través del Oficio 171-2025-IPE, de fecha 28 de octubre de 2025, remitió opinión institucional sobre el predictamen recaído en los Proyectos de Ley 11871/2024-CR, 12727/2025-CR y 12871/2025-CR que, con texto sustitutorio, propone la "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal, recomendando la no aprobación del referido predictamen.

En suma, del acervo de opiniones ciudadanas y de las intervenciones registradas en la Mesa de Trabajo del 3 de noviembre de 2025, la Comisión aprecia los siguiente: (i) respaldo ciudadano a la ampliación del proceso, con énfasis en destrabar cuellos de botella y acelerar la formalización; (ii) demanda concurrente de mayores salvaguardas ambientales y acompañamiento técnico; y (iii) la necesidad de una transición ordenada hacia una Ley MAPE integral. Consta una (1) opinión ciudadana favorable respecto del Proyecto de Ley 11871/2024-CR y dos (2) opiniones sobre el Proyecto de Ley 12727/2025-CR, una de ellas destacando la exigencia de estándares ambientales más firmes.

En sede técnica, el Ministerio de Energía y Minas - MINEM informó avances y propuestas regulatorias relacionadas al IGAFOM, adecuaciones al DS 018-2017-EM y regulación sobre explosivos, así como coordinaciones con ANA, SERFOR y SERNANP para dotar de viabilidad técnica y operativa al proceso; asimismo, se planteó utilizar figuras como las "áreas de no admisión de petitorios" para facilitar el acceso de mineros en formalización a zonas con potencial, mediante esquemas de transferencia ordenada de concesiones (INGEMMET-AMSAC).

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

Desde la representación parlamentaria y de entidades participantes, se subrayaron: (a) la imposibilidad material de culminar la formalización de decenas de miles de expedientes en el plazo vigente; (b) la necesidad de ampliar el horizonte temporal y de acompañarlo con un plan operativo con metas, trazabilidad y fiscalización ambiental y social efectivas; y (c) la urgencia de reforzar la capacidad institucional (nacional y regional), y de clarificar reglas sobre acceso a concesiones y contratos de explotación, para garantizar seguridad jurídica sin afectar derechos de terceros.

En consecuencia, la Comisión de Energía y Minas concluye que:

1. Existe mérito suficiente para una ampliación excepcional y transitoria del Proceso de Formalización Minera Integral, condicionada a la adopción de un plan de implementación con metas verificables, reforzamiento de capacidades, y mecanismos de supervisión ambiental y social.
2. Resulta razonable y necesario fortalecer la rectoría del MINEM y la coordinación con gobiernos regionales y entidades opinantes, incorporando medidas de simplificación administrativa, asistencia técnica y herramientas de trazabilidad que atiendan los cuellos de botella identificados.
3. Corresponde, en paralelo, continuar el trámite de una Ley MAPE integral que cierre brechas estructurales del modelo vigente y asegure estándares de ambiente, seguridad y derechos laborales, evitando que nuevas prórrogas operen sin correcciones de diseño.

Consideraciones sobre los planteamientos contenidos en el proyecto de ley

El conjunto de proyectos de ley acumulados bajo el presente predictamen busca ampliar el plazo del Proceso de Formalización Minera Integral y disponer medidas complementarias que aseguren la continuidad y eficacia del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO). Estas iniciativas responden a una necesidad real y urgente de evitar la exclusión de miles de pequeños mineros y mineros artesanales que aún se encuentran en proceso de formalización, garantizando la protección del derecho al trabajo, la sostenibilidad ambiental y la estabilidad social en regiones dependientes de esta actividad.

Desde el punto de vista jurídico y socioeconómico, las propuestas son coherentes con los principios constitucionales de libertad de trabajo, inclusión social y desarrollo sostenible, previstos en los artículos 1, 22, 23 y 59 de la Constitución Política del Perú. Su objetivo inmediato es prevenir un vacío normativo que generaría desempleo masivo, pérdida de ingresos familiares y un eventual retroceso hacia la minería ilegal, con sus consiguientes impactos ambientales y sociales.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

Desde un punto de vista técnico-profesional, la ampliación de la vigencia del proceso es jurídicamente viable y socialmente conveniente. El Perú es Estado Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), ratificado en 1978, que reconoce el derecho al trabajo en condiciones justas, seguras y dignas, así como el derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección de la salud.

En consecuencia, el Estado peruano tiene la obligación de garantizar que los procesos de formalización minera no solo constituyan un mecanismo de regularización administrativa, sino que se traduzcan en la **efectividad de derechos fundamentales**, como el acceso al trabajo formal, seguridad ocupacional, protección del medio ambiente y desarrollo sostenible de las comunidades vinculadas a la pequeña minería y minería artesanal. Bajo este marco convencional, la **ampliación del plazo de formalización minera** debe entenderse como una medida necesaria para hacer posible la plena vigencia de dichos derechos, siempre que se acompañe de condiciones técnicas, ambientales y sociales que aseguren resultados efectivos.

Por otro lado, las opiniones recibidas de entidades técnicas y ciudadanos reafirman la legitimidad de esta ampliación.

- El Ministerio de Energía y Minas, a través de sus representantes técnicos, reconoció la necesidad de ajustes normativos y administrativos que simplifiquen procedimientos, fortalezcan la fiscalización y permitan una transición ordenada hacia la futura Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (MAPE).
- Los funcionarios del MINEM destacaron avances en materia de Instrumentos de Gestión Ambiental (IGAFOM) y simplificación de trámites, pero también admitieron la persistencia de dificultades estructurales que justifican una prórroga.
- Por su parte, la Defensoría del Pueblo y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) han señalado la necesidad de mantener la rectoría del proceso en el MINEM, acompañada de mecanismos claros de asistencia técnica y recursos adecuados para los gobiernos regionales.

En el ámbito de la participación ciudadana, los aportes de mineros, funcionarios y representantes locales evidencian respaldo general a la medida, aunque con observaciones sobre la lentitud del proceso y la necesidad de reforzar la protección ambiental:

- La ciudadana Anabeth Saldaña Saldaña apoyó la iniciativa, pero insistió en incorporar criterios ambientales más firmes.
- El ciudadano Cristian Obed Sucapuca Tutacano resaltó los casos de mineros que perdieron su inscripción en el REINFO por causas ajenas a su voluntad,

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

proponiendo mecanismos de reincorporación y continuidad para evitar la exclusión injusta.

Del mismo modo, las intervenciones parlamentarias en la Mesa de Trabajo del 3 de noviembre de 2025 también reflejan consenso sobre la necesidad de prorrogar el proceso, aunque se advierte la demanda de mayor transparencia, coordinación interinstitucional y voluntad política del Ejecutivo para alcanzar resultados tangibles. En particular, se coincidió en que las prórrogas deben ser acompañadas por acciones concretas de simplificación administrativa, descentralización funcional y fortalecimiento de capacidades técnicas en los gobiernos regionales.

Adicionalmente, sobre la ampliación del Registro Integral de Formalización Minera, REINFO, el Presidente del Consejo de Ministros, señor Ernesto Julio Álvarez Miranda, en declaraciones vertidas el 22 de octubre del presente año a través de los medios de prensa, manifestó lo siguiente: *"El gran problema es que si se renueva el REINFO es un incentivo para los mineros ilegales, pero por otra parte la minería artesanal necesita mayor tiempo para poder intentar formalizarse"*⁶

En consecuencia, la Comisión considera que las propuestas acumuladas, al modificar el artículo 6 del Decreto Legislativo N.º 1293, constituyen un instrumento transitorio pero indispensable para consolidar el proceso de formalización minera integral, evitando la desarticulación del sector y asegurando una transición adecuada hacia el nuevo marco normativo de la Ley MAPE.

El predictamen mantiene su orientación favorable, **recomendando la aprobación de un texto sustitutorio** que unifique los planteamientos legislativos, atendiendo las observaciones técnicas y ciudadanas, y reforzando la dimensión ambiental, institucional y social del proceso.

Por último, es necesario destacar que aún no se ha alcanzado un consenso político ni técnico sobre la futura Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal (MAPE), lo que genera un escenario de incertidumbre normativa. En este contexto, se considera indispensable adoptar medidas excepcionales que aseguren la continuidad del proceso de formalización hasta que se logre un acuerdo definitivo, evitando así que miles de trabajadores queden fuera del marco legal y se expongan a la precariedad y a la informalidad.

⁶ Calderón, C. (2025, 22 de octubre). Gobierno no define postura sobre REINFO". Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2025/10/22/gobierno-no-define-postura-sobre-reinfo-premier-asegura-que-lo-estan-evaluando-pese-a-que-es-un-incentivo-para-los-mineros-ilegales/>. Recuperado el 22 de octubre de 2025.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

En mérito a lo expuesto, esta Comisión concluye que:

- a) Resulta necesario y razonable aprobar **la ampliación del plazo de formalización minera integral por dos años adicionales**, como medida excepcional e improrrogable, a fin de brindar a los pequeños mineros y mineros artesanales una oportunidad efectiva para culminar sus trámites.
- b) Es indispensable autorizar la reincorporación de los mineros previamente excluidos, toda vez que en muchos casos su salida del proceso obedeció a limitaciones administrativas, falta de acompañamiento técnico o condiciones externas que no eran atribuibles a los propios mineros, como la falta de acuerdos o contratos de explotación con los titulares de las concesiones.
- c) La rectoría y ejecución de la ampliación del plazo y la reincorporación estarán a cargo del Ministerio de Energía y Minas, y deberán considerar la implementación junto con acciones complementarias, como la simplificación de procedimientos, asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades en los gobiernos regionales y mayor fiscalización ambiental, de manera que el proceso sea efectivo y no se convierta en un incentivo para la informalidad.

Consecuentemente, la Comisión de Energía y Minas considera que la ampliación del plazo de vigencia del REINFO hasta diciembre de 2027 se justifica como una medida indispensable para garantizar que los mineros en proceso de formalización no queden abruptamente excluidos, evitando un retroceso hacia la ilegalidad y la agudización de los conflictos sociales. Asimismo, la prórroga debe entenderse como una oportunidad para implementar ajustes normativos que fortalezcan la rectoría del Estado, depuren el padrón con criterios objetivos y garanticen la progresividad del derecho al trabajo en equilibrio con la sostenibilidad ambiental.

Del mismo modo, esta Comisión estima que la aprobación de la propuesta legislativa es necesaria, viable y oportuna, pues responde a la urgencia de proteger los derechos laborales de miles de familias, prevenir conflictos sociales, fortalecer la lucha contra la minería ilegal y garantizar un desarrollo sostenible del sector, en tanto no se cuente aún con la aprobación ni la entrada en vigor de la Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal.

IV.5 Análisis costo beneficio

El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, establece que los proyectos de ley contengan un Análisis Costo - Beneficio, que expresen en términos

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

cuantitativos y cualitativos los impactos económicos y sociales⁷.

En ese marco, la presente propuesta legislativa no generará costos adicionales para el Estado, ya que no compromete recursos nuevos ni requiere partidas extraordinarias, pues su implementación se encuentra dentro de los presupuestos actuales de las entidades competentes.

La propuesta legislativa genera costos administrativos vinculados a la ampliación del plazo de formalización, la reapertura acotada del REINFO y el refuerzo de capacidades en los gobiernos regionales y entidades competentes. Dichos costos se traducen principalmente en la necesidad de personal técnico, sistemas de información y acciones de supervisión ambiental y laboral.

No obstante, los **beneficios esperados superan ampliamente a dichos costos**, en tanto la norma permitirá:

- Dar continuidad a los trámites de formalización en curso, evitando su caducidad y la consecuente reincidencia en la informalidad.
- Garantizar la vigencia del derecho al trabajo de miles de familias que se sostienen en base al desarrollo de la actividad minera ya sea mediante el empleo directo o indirecta.
- Incrementar la tasa de culminación del proceso, ampliando la base tributaria y mejorando la recaudación fiscal por concepto de impuestos, regalías y canon.
- Reducir la conflictividad social asociada a la exclusión de mineros en trámite y generar mayor estabilidad en zonas de influencia minera.
- Fortalecer la trazabilidad de la producción minera artesanal y de pequeña escala, lo que contribuye a combatir el comercio ilegal.
- Contribuir al fortalecimiento de la economía nacional mediante la generación de valor y la distribución equitativa de sus beneficios, promoviendo la inclusión económica y el desarrollo sostenible de las familias que dependen de la pequeña minería y la minería artesanal, a fin de mejorar sus condiciones de vida y bienestar.
- Incorporar al registro del REINFO a más de 50,000 trabajadores y titulares mineros que han sido excluidos por el Decreto Supremo 012-2025-EM, a fin de que continúen con este proceso de formalización hasta que la nueva Ley MAPE entre en vigencia.

⁷ Artículo 75. Requisitos y presentación de las proposiciones

"(...) las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos (...); el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental. (...)"

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

Actores	Beneficios Directos	Beneficios Indirectos	Costos Directos	Costos Indirectos
Pequeños mineros y mineros artesanales (MAPE)	- Continuidad de trámites -Seguridad jurídica	- Inserción en cadenas formales - Mayor estabilidad socioeconómica	- Gastos en IGAFO y otros requisitos - Inversiones en adecuación ambiental y laboral	- Riesgo de postergar inversiones esperando nuevas prórrogas
Familias dependientes de la MAPE	- Mejora en ingresos y estabilidad - Protección del derecho al trabajo	- Desarrollo comunitario - Reducción de la pobreza local	—	- Vulnerabilidad si la formalización fracasa o se retrasa
MINEM como ente rector	- Continuidad del proceso de formalización - Mayor control y trazabilidad	- Mejora de la gobernanza sectorial	- Necesidad de ampliar personal, sistemas y fiscalización	- Presión política si se percibe como "tolerancia a la informalidad"
Entidades de fiscalización	-Mejor trazabilidad para control tributario y ambiental	- Reducción de minería ilegal y contrabando	- Más operativos de supervisión y control	- Riesgo de limitada capacidad frente al volumen de expedientes
Estado en su conjunto	- Incremento de recaudación (impuestos, regalías, canon)	- Reducción de conflictividad social -Desarrollo económico formal	-Costos presupuestales para implementar la extensión	- Riesgo fiscal si los beneficios tributarios no superan los costos
Sociedad civil y comunidades locales	- Reducción de impactos ambientales directos	- Cohesión social y menor conflictividad	—	- Riesgo de afectación ambiental temporal si no se fiscaliza con rigor

En términos cualitativos, los beneficios económicos, sociales y ambientales derivados de una formalización más efectiva y transparente superan los costos administrativos y de fiscalización, resultando socialmente rentable y conveniente aprobar la medida con las salvaguardas previstas.

V. Conclusión

Por lo expuesto, la Comisión de Energía y Minas, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN**, del predictamen favorable recaído en los Proyectos de Ley

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR y 12973/2025-CR, con el siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL

Artículo Único. - Modificación del artículo 6 del Decreto Legislativo 1293

Se modifica del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, en los siguientes términos:

"Artículo 6. Vigencia del proceso de formalización minera integral

El proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2027, o hasta la entrada en vigor de la Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (MAPE) y su reglamento, lo que ocurra primero.

Durante dicho periodo, el Ministerio de Energía y Minas, en su calidad de ente rector del proceso, en coordinación con los gobiernos regionales y demás instituciones competentes, implementará y adoptará las acciones normativas, administrativas y operativas orientadas a la simplificación de los procedimientos, el acompañamiento técnico a los operadores mineros, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, así como la supervisión ambiental y social de las actividades en proceso de formalización, con el fin de garantizar la culminación efectiva del proceso, la seguridad jurídica de los operadores, la sostenibilidad ambiental de las actividades y la transición ordenada hacia el nuevo marco legal.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA.- Suspensión de procedimientos de exclusión del REINFO

Se suspende temporalmente la tramitación e inicio de los procedimientos administrativos de exclusión del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), previstos en el artículo 8 del Decreto Supremo 001-2020-EM y en el artículo 14 del Decreto Supremo 018-2017-EM, hasta la entrada en vigor de la Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (MAPE) o hasta la culminación del proceso de formalización minera integral, lo que ocurra primero.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR, 12871/2025-CR Y 12973/2025-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA "LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL"

SEGUNDA.- Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Energía y Minas, adecúa el Reglamento del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y las disposiciones complementarias necesarias en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

ÚNICA.- Reincorporación excepcional de operadores

Se reincorporan de manera excepcional, al Proceso de Formalización Minera Integral, las personas naturales o jurídicas que hubiesen sido excluidas del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) en aplicación del artículo 2 del Decreto Supremo 012-2025-EM, siempre que acrediten haber desarrollado actividades mineras y manifiesten formalmente su voluntad de cumplir con las obligaciones técnicas, ambientales y administrativas correspondientes.

Las personas naturales o jurídicas reincorporadas continuarán el trámite de formalización en el estado en que se encontraba al 30 de junio de 2025.

Salvo distinto parecer,
Dese cuenta
Sala 2 "Fabiola Salazar Leguía"
Edificio Víctor Raúl Haya de La Torre
Lima, 7 de noviembre de 2025.

VICTOR RAUL CUTIPA CCAMA
Presidente
Comisión de Energía y Minas