

Carta N° 104-2025/DE/COMEXPERU

Lima, 02 de abril de 2025

Congresista
PAUL SILVIO GUTIERREZ TICONA
Presidente de la Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Presente. -

Ref.: Proyecto de Ley 9555/2024-PE

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú –ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, trasladamos nuestros comentarios actualizados respecto del Proyecto de Ley de la referencia (en adelante, el “Proyecto”) presentado por el Poder Ejecutivo, que regula las actividades de la pequeña minería y de la minería artesanal en el territorio nacional. Al respecto, saludamos la iniciativa de establecer un régimen jurídico que promueva la formalización de este sector. No obstante, consideramos que esta propuesta debe ser complementada con medidas que apunten a evitar la condición de ilegalidad e incentivar el traslado a la formalidad, bajo estándares mínimos requeridos para el calibre de la actividad económica.

Bajo ese supuesto, compartimos los siguientes comentarios para su observación, que serán desarrollados posteriormente:

- Las medidas previstas en el Proyecto deben ser complementadas con el establecimiento de medidas de simplificación administrativa y la aplicación del enfoque de gestión de riesgos para el seguimiento y exigencia de requisitos.
- En materia ambiental, las disposiciones contenidas en el Proyecto deben priorizar el principio de responsabilidad ambiental, así como la garantía de mínimos de calidad del personal que suscribe instrumentos ambientales y de quienes realizan las fiscalizaciones.
- Además de medidas que generen incentivos para la formalización, se deben puntualizar mecanismos que generen un desincentivo para mantenerse en la informalidad o realizar actividades ilegales. El principal es la derogación del régimen

del REINFO, que brinda actualmente un paraguas de impunidad para los mineros ilegales, o aquellos informales que no están en proceso de formalización. Adicionalmente, se debe ser firme en la regulación de venta, transporte y uso de explosivos, para que estos no sean empleados en actividades delictivas.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY N° 9555/2024-PE

LEY DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL

1. Sobre la promoción de la formalidad y la gestión de riesgos.

La actividad económica minera es susceptible de generar riesgos. En ese entendido, es coherente establecer mecanismos de prevención que puedan minimizar dicha posibilidad o el grado de vulnerabilidad, tal como lo realiza la Ley General de Minería¹ (concesiones), con especial consideración para gran y mediana minería.

La pequeña minería y la minería artesanal, sin embargo, no necesariamente cuentan con las mismas condiciones económicas o logísticas de aseguramiento de calidad y seguridad para el desarrollo de dicha actividad. En ese sentido, la generación de incentivos para formalizarse es clave.

El Proyecto propone un régimen jurídico que impulsa la formalización. Por ejemplo, se delimita con precisión en qué tipo de áreas se podrá realizar esta actividad (excluyendo áreas donde se han prohibido realizar actividades mineras), y con medidas de apoyo a estas actividades, para su desarrollo.

Sin embargo, se propone que sean los Gobiernos Regionales los encargados de la fiscalización de las actividades de MAPE. No obstante, la poca capacidad del capital humano y la falta de recursos económicos que tienen estas autoridades ha quedado demostrada en la escasa fiscalización a la minería informal e ilegal (pese a tener normas que promueven la formalización de estas actividades). En tal sentido, se recomienda considerar que la fiscalización pueda realizarse de forma conjunta, coordinada, o con la asistencia técnica de entidades como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin).

Complementariamente, se advierte que el Proyecto permitiría que se puedan suscribir instrumentos de gestión ambiental por profesionales competentes (y ya no exclusivamente por auditores ambientales registrados). Ello pone en riesgo la confiabilidad de estos instrumentos, más aún tratándose de proyectos que están en proceso de formalización y que, sin perjuicio del tamaño de la actividad, generan un impacto que debe ser analizado y determinado de forma idónea. En ese sentido, se debe mantener la exigencia de que los instrumentos sean suscritos por auditores ambientales registrados, quienes deben cumplir con determinados requisitos para su inscripción, lo que garantiza mínimos de calidad.

De otro lado, el Proyecto contempla que el titular del derecho sea responsable subsidiario de la remediación ambiental en caso de afectaciones generadas por terceros. Si bien se contempla que el titular pueda denunciar el daño ambiental generado en su área de concesión, lo cierto es que la propuesta contraviene la Ley General del Ambiente (Ley 28611), que recoge el principio de responsabilidad ambiental. Este principio señala que quien genera el daño ambiental debe remediarlo. Se recomienda adecuar esta propuesta de modo tal que respete el principio antes indicado.

¹ Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (1992).

El régimen de formalización debe estar dotado de mecanismos que puedan impulsar esta finalidad. Por ejemplo, el establecimiento de medidas de simplificación administrativa (como la implementación de una ventanilla única de tramitación, que concentre los procedimientos de autorización y permisos a cargo de las entidades competentes), así como la aplicación del enfoque de gestión de riesgos para el seguimiento y exigencia de requisitos, acondicionándolos a las posibilidades de los pequeños productores.

Finalmente, apreciamos que la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Proyecto busca cambiar el artículo 91 de la Ley General de Minería, referido a los requisitos para poder calificar como pequeño productor minero o minero artesanal. La propuesta contiene medidas que merecen ser objeto de una revisión mayor, como por ejemplo la posibilidad de que un pequeño productor minero sea una persona jurídica (sin precisar que únicamente puede estar conformada por personas naturales), o aquella que elimina el uso de equipos manuales e instrumentos básicos como requisito para ser un minero artesanal (cuando esta es una de sus características inherentes). Tampoco se precisa por qué se elimina del cálculo de hectáreas a los denuncios (en el caso de los pequeños productores mineros) y se mantiene para los mineros artesanales.

2. Sobre medidas penales, de seguridad y la extinción del REINFO

El Proyecto contempla precisar un régimen de adquisición, comercialización, transporte y uso de explosivos específico para las actividades de MAPE. Sin embargo, consideramos que este régimen debe ser más estricto, en la medida de que aplica a actividades en proceso de formalización, y a que muchas de estas se encuentran vinculadas con actividades de minería ilegal. Un control más laxo, con sustento en promover la formalización, generaría el riesgo de que los explosivos puedan ser empleados en actividades delictivas.

Saludamos la propuesta de derogar la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1351 el artículo 4 de la Ley N° 31007, que establecen inmunidad penal para quienes están inscritos en el REINFO. Sin embargo, consideramos que la mejor manera de incentivar la formalización es planteando el mecanismo como una alternativa frente a consecuencias penales y limitaciones a la actividad ilegal (frente a los beneficios de simplificación administrativa y fiscalización con enfoque de riesgos).

Este fin se puede alcanzar con la derogación del régimen que aprueba y regula el REINFO. La extinción de este registro es crucial para no permitir que mineros ilegales puedan continuar haciendo actividades bajo un paraguas de impunidad. Por ejemplo, adicionalmente a la exoneración de responsabilidad penal (que se busca derogar con el Proyecto), estar en el REINFO permite comprar explosivos sin mayor control, lo cual colisiona con las propuestas del Proyecto. Esta contradicción motivaría a quienes realizan actividades MAPE a mantenerse en el régimen del REINFO, y no adecuarse a la regulación formal.

En esa línea, se recomienda adoptar medidas de fiscalización hacia las entidades locales que están obligadas a verificar el cumplimiento de los requisitos por parte de quienes realizan actividades MAPE. Ello, a fin de reducir espacios de corrupción, reduciendo el riesgo.

De manera complementaria, se sugiere implementar un mecanismo de trazabilidad no solo del mineral extraído y comercializado, sino también de las maquinarias e insumos que se

emplean, para poder verificar si se utilizan en actividades MAPE en tránsito a formalización, o si por el contrario se usan en actividades de minería ilegal.

3. Conclusiones

Por lo expuesto, saludamos la iniciativa del Ejecutivo en regular las actividades de MAPE. Sin embargo, consideramos que el Proyecto puede ser complementado con medidas específicas que aseguren su finalidad. Para tal fin, presentamos los siguientes comentarios y sugerencias:

- Las medidas previstas en el Proyecto deben ser complementadas con el establecimiento de medidas de simplificación administrativa y la aplicación del enfoque de gestión de riesgos para el seguimiento y exigencia de requisitos.
- En materia ambiental, las disposiciones contenidas en el Proyecto deben priorizar el principio de responsabilidad ambiental, así como la garantía de mínimos de calidad del personal que suscribe instrumentos ambientales y de quienes realizan las fiscalizaciones.
- Además de medidas que generen incentivos para la formalización, se deben puntualizar mecanismos que generen un desincentivo para mantenerse en la informalidad o realizar actividades ilegales. El principal es la derogación del régimen del REINFO, que brinda actualmente un paraguas de impunidad para los mineros ilegales, o aquellos informales que no están en proceso de formalización. Adicionalmente, se debe ser firme en la regulación de venta, transporte y uso de explosivos, para que estos no sean empleados en actividades delictivas.