



Observatorio de minería ilegal
y actividades vinculadas en
Áreas Claves de Biodiversidad

10 PROPUESTAS 10

PARA LA FORMALIZACIÓN
EFECTIVA DE LA **PEQUEÑA
MINERÍA Y MINERÍA
ARTESANAL**

Autores:

Cesar Ipenza Peralta

Manuel Zapata Perez, FCDS Perú

Martín Arana Cardo, FCDS Perú

Diana Ramires Valle, FCDS Perú

Mariano Castro Sánchez-Moreno

Karina Garay Tapia, FZS

Gaby Rivadeneyra Tello, DAR

Claudia Vega Ruiz, CINCIA

France Cabanillas Vasquez, CINCIA



Observatorio de minería ilegal
y actividades vinculadas en
Áreas Claves de Biodiversidad

Ponte en contacto con nosotros

admin@observatoriomineriailegal.org.pe

www.observatoriomineriailegal.org.pe

Marzo 2025

INTRODUCCIÓN

El Observatorio de Minería Ilegal (OMI), como espacio especializado de participación y articulación de la sociedad civil, creado para contribuir a prevenir y mitigar los impactos socioambientales originados por la minería ilegal, presenta 10 propuestas para impulsar un diálogo nacional sobre las condiciones que deben cumplir la minería artesanal y la pequeña minería, así como para garantizar un proceso de formalización efectivo, respetando los derechos fundamentales que están por encima de cualquier interés particular, donde prime el respeto irrestricto a bienes supremos como el derecho a la vida y a la salud, a gozar de un ambiente sano y equilibrado, y a la libertad de empresa.

Actualmente, la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República está llevando a cabo “diálogos” sobre la Nueva Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (Ley MAPE), en los cuales se estarían promoviendo desregulaciones excesivas, sin tener en cuenta los riesgos asociados y los múltiples daños ya ocasionados por la minería ilegal, a lo cual se suman los impactos de la minería informal.

Consideramos que, ante las implicancias y trascendencia que tendrá el proyecto normativo, es necesario asegurar un debate amplio e informado que tome en cuenta los riesgos y desafíos del sector. En ese sentido, se propone que la nueva Ley MAPE contemple, entre otros objetivos, mecanismos para una formalización efectiva que permita a la MAPE implementar buenas prácticas y cumplir con las metas y plazos necesarios para una actividad de alto riesgo. Asimismo, consideramos fundamental que el Estado cumpla con su obligación constitucional de garantizar el respeto de los derechos humanos a la salud, el ambiente, la propiedad y el bienestar, los cuales actualmente están siendo vulnerados en amplios sectores de la población y del territorio nacional.

Agradecemos a la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico por su contribución para establecer una plataforma para la discusión técnica con los principales actores públicos y privados asociados al tema de la pequeña minería y minería artesanal.

PROPUESTAS



Diferenciación entre pequeños mineros y mineros artesanales de la mediana o gran minería, e impulso y fortalecimiento de un proceso ordinario de formalización

En primer lugar, **es necesario** que se establezca, por ley, una clara diferenciación entre los mineros artesanales, pequeños, medianos y grandes mineros, teniendo en cuenta la producción diaria y el tipo de maquinaria utilizada y con mecanismos efectivos de fiscalización para cada tipo.

En segundo lugar, la nueva Ley MAPE debe establecer una diferencia clara entre el proceso de formalización y el proceso ordinario. Se debe impulsar el proceso ordinario para los “nuevos” mineros que inician sus operaciones, y que deben cumplir con todos los requisitos establecidos por Ley antes de poder operar. Por otro lado, la vía de formalización, deberá estar destinada exclusivamente a aquellos mineros que operaban antes del año 2012, cuando aún no existían las exigencias normativas actuales.

Es importante considerar que, conforme a la última Ley de ampliación del proceso de formalización (Ley 32213), el MINEM sería responsable del proceso de formalización, mientras que los GORE deberán encargarse de la promoción, fiscalización y otras

responsabilidades dentro de la vía ordinaria. En este sentido, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), en coordinación con los Gobiernos Regionales (GORE), se encargarán de implementar medidas para impulsar la formalización efectiva.

PROPUESTAS



Fiscalización de las actividades y plantas de beneficio por el Gobierno Central, con supervisión de OEFA, OSINERGMIN y los organismos competentes en el sector

En el 2002, mediante la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, se estableció el estrato minero de minería artesanal y se creó la **“autorización de beneficio” para el procesamiento de minerales realizada por mineros artesanales.**

Sin embargo, estas autorizaciones se otorgan sin ningún control adecuado por parte de los 25 gobiernos regionales del país, sin un registro claro sobre su emisión. Esta situación es especialmente preocupante debido a que las autoridades regionales carecen de las capacidades necesarias para supervisar y fiscalizar de manera efectiva las actividades de beneficio.

En ese contexto, se propone que las plantas de beneficio y autorizaciones de beneficio de la pequeña minería y minería artesanal pasen al control del gobierno nacional (MINEM, OEFA, MINAM, MTPE, OSINERGMIN entre otros). Las plantas de beneficios y las autorizaciones de beneficio deben ser el centro de control de materiales e insumos que provienen de la MAPE,

además deben servir como un mecanismo de control de los insumos que se utilizan para el beneficio minero. En esta línea, autoridades como SUNAT y la Dirección General de Formalización Minera-DGFM, deberán enfocar sus esfuerzos por controlar y verificar que el procesamiento de los materiales en éstas tenga origen lícito.

Por ello, **se propone** que el MINEM asuma de manera inmediata la fiscalización de los pequeños mineros que realicen actividades de beneficio -en plantas o con autorizaciones de beneficio-, mientras que la supervisión quede a cargo del OEFA, OSINERGMIN, entre otros el control de insumos químicos fiscalizados por parte de la SUNAT y control tributario sean realizados de manera prioritaria en éstas. De esta manera, se garantizaría un control más efectivo y centralizado.

PROPUESTAS



Rectoría de la formalización minera por el Ministerio de Energía y Minas y mecanismos efectivos anticorrupción

Tal como, lo establece la última ampliación del proceso de formalización minera integral, se ha definido un proceso transitorio ante la eventual entrada en vigor de la “nueva” Ley MAPE. Se dispone que, durante este periodo, los Gobiernos Regionales (actualmente a cargo de la formalización), podrán continuar evaluando los expedientes de formalización minera hasta por seis meses adicionales. Una vez transcurrido este plazo, los GORE tendrán 60 días hábiles más para remitir al MINEM todos los expedientes pendientes, los cuales deberán ser evaluados en el marco de las normas vigentes, sin que se haya establecido un plazo específico para su resolución.

En ese contexto, correspondería al MINEM, a través de la DGFM, asumir la formalización de toda la MAPE a nivel nacional de manera permanente hasta el término del proceso extraordinario.

Por ello, **se recomienda** para que esta tarea sea viable, requerir una mayor asignación de recursos y también la implementación de mecanismos de control y de lucha contra la corrupción. De esta manera podremos garantizar

una estrategia real contra la minería ilegal y, sobre todo, un proceso de formalización eficiente.

Aún cuando se dictaron normas, tanto para impulsar la formalización de la MAPE, como para erradicar la minería ilegal, subsisten dificultades para implementarlas, sobre todo por la demora de los ejecutores de las políticas de formalización. En esa línea, **se recomienda** que se asignen recursos, pero también que se implementen mecanismos efectivos como el evitar la relación directa entre administrados y formalizadores, a través de mecanismos virtuales de ingreso y evaluación de expedientes. Realizar coordinaciones en espacios grabados con sistemas de vigilancia y control; y evaluar la carga y resultados de los evaluadores, y los mecanismos de atención de denuncias y prácticas corruptas por parte de entes capacitados.

Esto a su vez debería llevar a que la Dirección responsable de la formalización pase por una certificación ISO 37001, ISO Antisoborno, que es la norma internacional que ayuda a las organizaciones a prevenir, detectar y gestionar el soborno y la corrupción.

PROPUESTAS



Obligaciones Generales y compromisos ambientales fiscalizables

Se propone que la Nueva Ley MAPE incluya obligaciones ambientales y medidas de seguridad generales fiscalizables desde el día uno; así también, que prohíba el inicio de operaciones mineras sin antes haber presentado el instrumento ambiental correspondiente. Es decir, no se podrá operar sino se tiene un instrumento presentado, y mientras dure su aprobación, serán susceptibles de fiscalización general.

Estas obligaciones deben fiscalizarse de manera general, estándar y aleatoria, teniendo en cuenta que, dependiendo del tipo de operación, serán fiscalizadas en materia de seguridad, ambiental y social por el OSINERGMIN, OEFA y SUNAFIL. Para ello, en virtud del Decreto Legislativo 1101, se podrán utilizar el procedimiento y tipificación de sanciones estándar en los procesos de fiscalización ambiental desde el inicio de su entrada en vigor. Cualquier incumplimiento por parte de las autoridades responsables de fiscalización serán susceptibles de sanciones

administrativas y penales.

Asimismo, los mineros de la MAPE, para poder operar deberán consignar, en el mismo inicio de su tránsito a la aplicación de la nueva Ley MAPE, el lugar de sus operaciones bajo coordenadas. El incumplimiento de esta normativa es causal de exclusión automática del proceso de formalización a cargo del MINEM. Además, operar fuera de las coordenadas declaradas implicará su exclusión inmediata, debiendo recurrir a la vía ordinaria para emprender la actividad.

PROPUESTAS



Zonas especiales para la pequeña minería y minería artesanal

Si bien es cierto el proyecto de la nueva Ley MAPE del Poder Ejecutivo en su artículo 7.1 refiere:

"(...)Mediante decreto supremo, en áreas extinguidas y libres el MINEM puede establecer zonas especiales para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal"

Se **propone** que se deben excluir aquellas zonas que se superponen a Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Amortiguamiento, Reservas Territoriales para indígenas en aislamiento y contacto inicial, cuerpos de agua y zonas de patrimonio cultural y arqueológicas; en particular a la región de Madre de Dios, donde la actividad minera descontrolada ha generado un grave impacto ambiental y social. En esta región se debe priorizar el valor ecosistémico y ambiental.

Asimismo, es importante considerar lo mismo en las Áreas de explotación para minería artesanal presentado en el Proyecto de Ley del

Poder Ejecutivo sobre la Ley MAPE, artículo 8.

Proponemos incluir: "El MINEM establece, mediante decreto supremo, zonas especiales para los mineros artesanales destinadas a la explotación en áreas libres de derechos mineros o en áreas donde se haya revertido al estado, señalando que esto está excepto en Madre de Dios, las Áreas Naturales Protegidas, sus zonas de amortiguamiento, Reservas Territoriales para indígenas en aislamiento y contacto inicial, cuerpos de agua y zonas de patrimonio cultural, entre otros.

PROPUESTAS



Contrato de explotación

Es pertinente señalar que debemos partir del respeto a los derechos constitucionales, tal como lo establece el artículo 66 de la Constitución que señala “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal”.

En esa línea, no se puede vulnerar ni la Constitución ni los derechos, y se propone facilitar mecanismos de negociación entre la MAPE y los titulares de concesiones, para lo cual el INGEMMET debería identificar zonas que puedan tener características para ser explotadas por la MAPE y estas cumplan requisitos mínimos. Además, observamos que el artículo 15 de la propuesta de la Ley MAPE no establece un plazo máximo para la celebración de contratos de explotación (2 años, siguiendo lo señalado en el artículo 23 del Proyecto de Ley MAPE del Poder Ejecutivo) y tampoco un límite de contratos a celebrar.

Por ello, **se propone** que el Estado desarrolle herramientas que permitan viabilizar la celebración de contratos y se genere incentivos para los titulares de las concesiones que suscriban estos acuerdos.

PROPUESTAS



Registro real bajo un sistema efectivo de control de los comercializadores y productores de oro, así como procesadores o transformadores de oro

Si se desea un funcionamiento eficaz del proceso de formalización, no puede prescindirse de la comercialización formal y transparente.

Actualmente no se cuenta con una norma específica que establezca un mecanismo de trazabilidad de este recurso en la pequeña minería y minería artesanal; pese a la existencia de un Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro. Este registro no cumple las exigencias mínimas de transparencia y de cruce de información entre lo que se produce y lo que se comercializa o vende.

Este mecanismo de control debe incluir también a los exportadores de joyas de oro, toda vez que las exigencias actuales podrían facilitar la salida de oro de origen ilegal como productos de joyería, dada la casi nula trazabilidad del oro.

Ante ello, **proponemos** la creación y consolidación de un sistema que cruce

la información de lo que se declara como producción y de lo que se vende, a fin de evitar diferencias a nivel nacional entre lo que se declara como producido versus lo que se exporta. Además, las empresas compradoras de oro para joyería se deberán implementar mecanismos efectivos y eficientes para garantizar que el oro que se compra proviene de mineros que han implementado obligaciones y mecanismos efectivos de formalización más allá de solo exigir documentación.

PROPUESTAS



Uso de Tecnologías Limpias particularmente asociado a la reducción y eliminación de uso de mercurio y mayor control de combustibles

De acuerdo con los compromisos internacionales asumidos por el Perú, la nueva Ley MAPE debería promover la reducción progresiva del mercurio y garantizar que las operaciones con el uso de mercurio de la pequeña minería y la minería artesanal eviten impactos negativos en el bienestar y la salud de la población, el ambiente y sus componentes; así como incentivar el uso de tecnologías limpias.

Por ello, **proponemos** que el Estado se comprometa a establecer mecanismos de transparencia en torno a la extracción, el procesamiento, el comercio y la disposición de mercurio en el Perú, así como a lograr mejores resultados en la recuperación de oro con el uso de tecnologías limpias. En este sentido, el país debería prohibir al 2030 el uso de mercurio, como lo han hecho Ecuador y Colombia; y, además facilitar el acceso a tecnologías limpias mediante incentivos, como créditos blandos. En ese entender, **se propone** que el artículo 5.3 de la propuesta de Ley MAPE presentada por el Poder Ejecutivo, incluya lo siguiente:

(...)“El Estado brinda soporte, asistencia técnica **e incentivos financieros y no financieros**”

Así mismo, **se propone** que la incorporación de un nuevo artículo que señale lo siguiente:

- El Estado genera mecanismos de transparencia en torno a la trazabilidad de los minerales producidos por la Pequeña Minería y Artesanal.
- Estará prohibido el uso de mercurio para la MAPE para el año 2030.
- De esta manera, la nueva Ley MAPE impulsaría una transición progresiva hacia una minería responsable, con medidas de financiamiento y transparencia.
- En el caso de combustibles, se requieren mecanismos de control efectivos que eviten como destino zonas de minería ilegal, en caso se identifiquen estos hechos se procederá a la cancelación de su licencia y autorizaciones.

PROPUESTAS



Inclusión de un capítulo sobre Inversión en Desarrollo Local, Protección Laboral y Seguridad

Es necesario lograr un equilibrio adecuado entre una actividad extractiva de riesgo y la protección de los derechos fundamentales de las personas, como son la vida, la salud, el disfrute de sus recursos naturales y los derechos laborales.

Durante las discusiones actuales desde la DGFM, se ha señalado la posibilidad reglamentar el Fondo para el Proceso de Formalización Minera Integral (creado mediante Decreto Legislativo 1336), con el propósito de generar incentivos que coadyuven a la formalización de los sujetos que participan en el proceso de formalización; Este fondo no solo debería considerarse “como un mecanismo de apoyo y asistencia técnica para que los mineros puedan desarrollar sus actividades empresariales de manera más eficiente”, sino que además garantice el derecho a la vida, a través del cumplimiento, las normas sobre seguridad laboral, entre otras.

En ese sentido, proponemos que la nueva Ley MAPE incluya un capítulo en el cual se establezca la obligación de destinar parte de los ingresos

generados por la MAPE al funcionamiento de este Fondo, el cual canalizará recursos para proyectos de desarrollo comunitario, como infraestructura, educación, servicios de salud en las zonas mineras, e identificar otras alternativas productivas económicas.

Además, se debe exigir estándares mínimos de seguridad laboral y salud ocupacional en el trabajo, como equipos de protección personal, condiciones laborales dignas y ofrecer seguros para los mineros registrados. Para lo cual se deberá trabajar en su reglamentación con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

En esa línea, proponemos que cualquier accidente o afectación a la vida de los trabajadores por acciones o falta de medidas de protección llevará, en la práctica, a la suspensión de las operaciones y hasta la cancelación de las operaciones en caso de muertes de mineros, tutelando así el derecho fundamental del bien supremo de la sociedad que es la persona humana.

PROPUESTAS



Disposiciones relacionadas al delito de minería ilegal

Dado que la minería ilegal se ha convertido en la principal actividad delictiva y maneja amplio volumen de recursos, según la Unidad de Inteligencia Financiera, se propone:

- Incluir una disposición que fomente la transparencia y compliance en la lucha contra la corrupción **como principal factor que genera la minería ilegal.**
- Incluir una disposición que modifique el artículo 307-A del Código Penal, retirando la frase “que no se encuentre dentro del proceso de formalización”, ya que la mencionada frase genera impunidad en cualquier persona que solo por estar dentro del proceso de formalización minera no puede ser investigada por las autoridades fiscales y policiales.
- Incluir una disposición que derogue el párrafo 6 del artículo 3 del Código Procesal Penal, en vista de que el delito de minería ilegal y otros conexos con este, no pueden ser susceptibles de un Principio de Oportunidad y no ser sancionados drásticamente por la ley, siendo un delito grave.
- Incluir una disposición que considere todas las modalidades del delito de minería ilegal, dentro del ámbito de la ley contra el crimen

organizado, requiriendo un tratamiento especial, tanto en la investigación como en la sanción.

- Cualquier retraso en el proceso de regulación a cargo de los funcionarios, conllevará a responsabilidades penales y administrativas por la dilación y podrá considerarse como delito de responsabilidad funcional, de acuerdo con el artículo 314 del Código Penal.
- En el caso de hechos de corrupción que involucren a autoridades de control y aplicación de la ley, se deberá incrementar las sanciones penales.



Este documento es elaborado gracias al proyecto "Reduciendo el avance de la minería ilegal de oro y sus impactos en áreas prioritarias de biodiversidad, corredores de conservación y paisajes transfronterizos de Colombia, Perú y Brasil", con el apoyo de la Fundación Gordon & Betty Moore.