

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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	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	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	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.

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.

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

- **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.

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 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

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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 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 "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

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR Y 12871/2025-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"

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 "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.

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:

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR Y 12871/2025-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"

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, 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 "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.

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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.

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.

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 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"

- 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.

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 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

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

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

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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 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".

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

"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.

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,

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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 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*

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 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"

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), 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

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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 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

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 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"

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 documento 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 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

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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 el país.

La reciente depuración del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), que

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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, evidencia que los principales focos de actividad artesanal carecen de acompañamiento institucional suficiente, lo que refuerza la necesidad de medidas

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

normativas de carácter transitorio y excepcional que permitan ordenar el sector.

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, 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)

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR Y 12871/2025-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"

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.

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.

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR Y 12871/2025-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"

Sobre la propuesta legislativa de la Ley MAPE

El dictamen 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 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 procedimientos de exclusión del REINFO y reincorporación al proceso de formalización minera integral

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*

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR Y 12871/2025-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"

dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

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.*

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

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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 culmina el proceso de formalización. En ese sentido, la reincorporación 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

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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).

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 no significan impunidad, sino 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 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**. Esto se puede argumentar en los siguientes términos:

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

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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. El 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

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

- 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.
- 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

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR Y 12871/2025-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"

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 y PMA, a la par proponer normas complementarias sectoriales para agilizar procedimientos que no justificar 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".

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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".

Consideraciones sobre los planteamientos contenidos en el proyecto de ley

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, debe analizarse con un enfoque integral. La evaluación técnica exige atender tres dimensiones, jurídica, regulatoria-operativa y socio-política.

En el plano jurídico, el Decreto Legislativo N.º 1293 declaró de interés nacional la formalización de estas actividades y estableció el Proceso de Formalización Minera Integral, cuya implementación recae en el Ministerio de Energía y Minas (Dirección General de Formalización Minera – DGFM), con competencias descentralizadas en las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM/GEREM). El artículo 6 de dicho decreto regula la vigencia del proceso. Hoy, tras diversas modificaciones, el plazo está fijado en 31 de diciembre de 2025, de acuerdo con la última prórroga oficializada por el Ejecutivo en junio de 2025.

Desde la perspectiva técnica-operativa, extender el plazo hasta el 2026 permitiría:

- a) Brindar continuidad a operadores que se encuentran en fase intermedia de cumplimiento (IGAFOM, acreditación de título habilitante, obligaciones de seguridad y salud en el trabajo, trazabilidad comercial).
- b) Otorgar margen adicional a las autoridades regionales, que enfrentan limitaciones

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

de personal y recursos en la evaluación de expedientes, con cuellos de botella técnicos e institucionales reconocidos en los propios informes del Congreso.

- c) Rediseñar el REINFO, que mantiene un padrón sobredimensionado con operadores sin avances verificables. Es decir, la prórroga es una oportunidad para introducir criterios de depuración periódica y automática, por ejemplo, caducidad por incumplimiento de hitos mínimos en periodos determinados. Sin embargo, es necesario resaltar que la prórroga de 2025 ya evidenció que el problema no es solo el calendario, sino la limitada capacidad de respuesta de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) y la Gerencia Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos (GREM), y la falta de peritos ambientales.⁶

En el terreno socio-político, la ampliación contribuirá a la estabilidad en territorios donde la minería de subsistencia tiene peso económico y social. Definitivamente, un cierre abrupto en 2025 pondría a cientos de operadores fuera del paraguas formal, con potencial de incrementar conflictividad social.

En conclusión, desde un punto de vista técnico-profesional, la ampliación de la vigencia del proceso puede ser 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.

Cabe destacar que, 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**"*

⁶ <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2025/08/Informe-Defensorial-234-2025-Supervisi%C3%B3n-a-las-funciones-de-las-DREM-y-GREM-en-la-gesti%C3%B3n-de-la-MAPE.pdf>

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

necesita mayor tiempo para poder intentar formalizarse⁷

En ese marco, la Comisión de Energía y Minas, tras evaluar los alcances de las propuestas legislativas, considera que el proceso de formalización minera integral constituye una política pública prioritaria para el país, pues busca incorporar a los pequeños productores y mineros artesanales al marco de la legalidad, garantizando a la vez el respeto de los derechos laborales, la protección ambiental y la seguridad jurídica. Sin embargo, persisten brechas administrativas y técnicas que han ralentizado su avance, así como obstáculos socioeconómicos que limitan la capacidad de los mineros de menor escala para cumplir con las exigencias normativas, situación que ha derivado en la exclusión de un número importante de actores.

Este escenario compromete directamente el derecho al trabajo, reconocido en el artículo 22 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966). Al mismo tiempo, abre la puerta a un incremento de la minería ilegal y a la posibilidad de mayores conflictos sociales en distintas regiones, donde miles de familias dependen de esta actividad para su subsistencia.

Adicionalmente, la experiencia de países como Colombia y Bolivia demuestra que las ampliaciones de plazo y los mecanismos extraordinarios de reincorporación han sido instrumentos válidos y recurrentes para evitar la exclusión masiva de pequeños mineros y brindarles una verdadera oportunidad de formalizarse.

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.

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

⁷ 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 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"

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.

En consecuencia, la Comisión de Energía y Minas considera que la ampliación del plazo de vigencia del REINFO hasta diciembre de 2026 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 cuantitativos y cualitativos los impactos económicos y sociales⁸.

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

⁸ 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 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"

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.

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 IGAFOM 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	- Desarrollo comunitario - Reducción de la	—	- Vulnerabilidad si la formalización fracasa o se

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

Actores	Beneficios Directos	Beneficios Indirectos	Costos Directos	Costos Indirectos
	- Protección del derecho al trabajo	pobreza local		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 11871/2024-CR, 12727/2025-CR y 12871/2025-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

PREDICTAMEN FAVORABLE 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"

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 plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal culmina con la entrada en vigor de la Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal y su Reglamento, en el marco de lo establecido por la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31388. En su defecto, el plazo de vigencia se amplía de manera excepcional e improrrogable hasta el 31 de diciembre de 2026.

La rectoría e implementación de lo dispuesto en el presente artículo están a cargo del Ministerio de Energía y Minas, de conformidad con lo establecido en la Ley N.° 32213".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Suspensión de procedimientos de exclusión del REINFO

Hasta el 31 de diciembre del 2026, el Ministerio de Energía y Minas suspende la tramitación y/o el inicio de procedimientos de exclusión del REINFO contemplados en los artículos, 8 del Decreto Supremo 001-2020-EM, y 14 del Decreto Supremo 018-2017-EM.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA.- Reincorporación al proceso de formalización minera integral

Se reincorporan al proceso de formalización minera integral, las personas naturales o jurídicas excluidas en cumplimiento del artículo 2 del Decreto Supremo 012-2025-EM.

SEGUNDA.- Continuación de los tramites de formalización para mineros reincorporados al proceso de formalización

Las personas naturales o jurídicas reincorporadas al proceso de formalización minera integral en cumplimiento de la primera disposición transitoria de la presente ley, continúan con sus trámites en el estado en que se encontraban al 30 de junio del 2025.

Salvo distinto parecer,
Dese cuenta
Sala "Francisco Bolognesi"
Palacio Legislativo



Comisión de Energía y Minas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

PREDICTAMEN FAVORABLE RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11871/2024-CR, 12727/2025-CR Y 12871/2025-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"

Lima, 24 de octubre de 2025.

VICTOR RAUL CUTIPA CCAMA
Presidente
Comisión de Energía y Minas