



Foto: ANDINA

Análisis normativo

Análisis técnico legal del Predictamen de la Ley que regula el Régimen Especial para la Pequeña Minería, Minería Artesanal y Minería Tradicional (MAPE)

Predictamen recaído en los proyectos de ley 3634/2022-CR, 9555/2025-PE 9745/2024-CR, 9766/2024-CR, 10297/2024-CR, 10365/2024-CR, 11238/2024-CR, 10067/2024-CR, 11340/2024-CR



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

**ANÁLISIS TÉCNICO LEGAL DEL PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE
LEY 3634/2022-CR, 9555/2025-PE 9745/2024-CR, 9766/2024-CR, 10297/2024-CR,
10365/2024-CR, 11238/2024-CR, 10067/2024-CR, 11340/2024-CR LEY QUE
REGULA EL RÉGIMEN ESPECIAL PARA LA PEQUEÑA MINERÍA, MINERÍA
ARTESANAL Y MINERÍA TRADICIONAL (MAPE)¹**

I. Objetivo de la Ley:

Establecer el régimen jurídico especial aplicable a las actividades de la pequeña minería, minería artesanal y minería tradicional en el territorio nacional, a fin de fomentar y promover su desarrollo competitivo, inclusión efectiva y sostenibilidad integral. Asimismo, regula los aspectos técnicos, ambientales, sociales, laborales, económicos y culturales vinculados a dichas actividades, garantizando la seguridad jurídica de los productores mineros, la protección del medio ambiente, la salud y seguridad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el respeto de los derechos de las comunidades campesinas, nativas e indígenas, en concordancia con los principios de sostenibilidad, interculturalidad y justicia social.

II. Contexto del proceso de formalización minera:

El proceso de formalización minera, a través del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) ha sido ampliado al menos seis veces desde su creación en el año 2017. Sin embargo, el proceso de formalización lleva más de 20 años, desde el año 2002 en proceso.

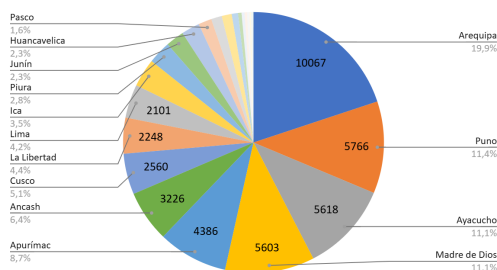
Actualmente, la última ampliación fue oficializada mediante Decreto Supremo 012-2025-EM, publicado el 29 de junio de este año y extiende el plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025. A pesar de las ampliaciones, el proceso no ha logrado que se formalice esta actividad, por el contrario, han abierto las puertas al incremento de la actividad minera ilegal.

Es importante precisar que lo que se ha ampliado no es el proceso de formalización minera en su conjunto, sino el plazo de permanencia en el

REINFO. Esto significa que los mineros inscritos pueden seguir realizando actividades extractivas bajo un régimen transitorio, mientras supuestamente avanzan en su proceso de formalización. Sin embargo, esta prórroga no exige aún el cumplimiento efectivo de los requisitos técnicos, ambientales o laborales establecidos por ley, lo que perpetúa una situación de informalidad tolerada.

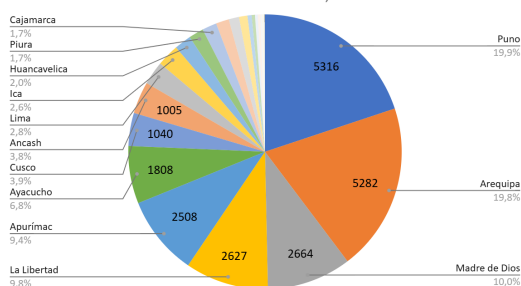
Por otro lado, el 3 de julio de 2025 se publica la Resolución Directoral N°0004-2025-MINEM/DGFM, en la que se declara concluido el Proceso de Formalización Minera Integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal en la que se incluyó una lista con más de 50 mil inscripciones suspendidas por más de un año contando hasta el 30 de junio, los cuales quedaron excluidos del REINFO.

N° REINFO CANCELADOS POR DEPARTAMENTO



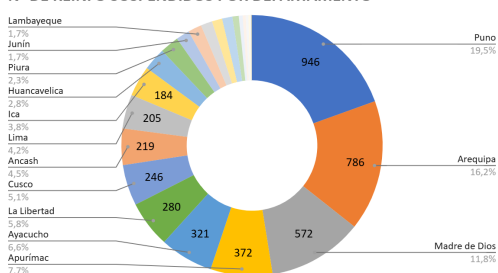
A la fecha, un total de 31 557 REINFOS continúan con el proceso de formalización minera. De estos, 26 703 se encuentran vigentes y 4 854 están suspendidos por no más de un año. Es relevante destacar que 69% de REINFOS vigentes se concentran en los departamentos de Puno, Arequipa, Madre de Dios, La Libertad y Apurímac.

N° REINFO VIGENTES POR DEPARTAMENTO, JULIO 2025



Este patrón geográfico se mantiene en el caso de los REINFOs suspendidos, donde el 62% se localiza entre los departamentos de Puno, Arequipa, Madre de Dios, Apurímac y Ayacucho. Estos datos subrayan la persistencia de la actividad minera informal en regiones clave del país, a pesar de los esfuerzos de formalización.

N° DE REINFO SUSPENDIDOS POR DEPARTAMENTO



El panorama actual de la formalización minera en el Perú, viene siendo marcado por constantes prórrogas y la inminente implementación de un nuevo marco normativo, esto sugiere que los desafíos aún persisten y, en algunos casos, se agudizan.

La persistencia de un alto número de mineros operando bajo regímenes transitorios o con requisitos mínimos de cumplimiento representa un riesgo continuo para el medio ambiente y la salud de las poblaciones aledañas, especialmente por el uso indiscriminado de mercurio en la extracción de oro, siendo este metal, altamente tóxico,

liberado en los ríos y suelos, contaminando la cadena alimentaria, en particular a través del consumo de peces.

Es preciso recordar que la minería ilegal se ha consolidado en Perú gracias a la fragmentación institucional, la debilidad del control territorial y la existencia de registros permisivos como el REINFO, que ha sido utilizado como “escudo legal” por operadores que continúan contaminando, invadiendo zonas prohibidas o utilizando mano de obra informal sin supervisión.

El RENAPMA, en teoría, ofrece una oportunidad concreta para cerrar estos vacíos al establecer criterios más rigurosos para la inscripción, incluyendo validación de la legalidad de la actividad, permitir acciones de fiscalización integradas al contar con un sistema actualizado y digital y ser un instrumento de exclusión progresiva de operadores que incumplen normas ambientales o técnicas.

Sin embargo, el riesgo principal es que el RENAPMA repita las deficiencias del REINFO si no se acompaña de procedimientos de verificación real en campo, capacidad técnica en gobiernos regionales y entidades fiscalizadoras y depuración de datos históricos y sanción efectiva a operadores que usen el sistema para aparentar legalidad sin cumplir los requisitos.

Por lo que, a su vez se debe diseñar procedimientos de validación previos a la inscripción, incluyendo visitas técnicas, análisis de pasivos ambientales, georreferenciación y evaluación de impactos, incluir mecanismos de vigilancia social y participación comunal, especialmente en territorios indígenas, interconectar RENAPMA con bases de datos de la SUNAT, SBS, OEFA, ANA,

DICAPI y el SERNANP, con alertas automáticas sobre inconsistencias o ilegalidades, incorporar al CUIM dentro de sistemas de trazabilidad de oro y esquemas de certificación (como cadenas de custodia), en línea con estándares internacionales y evitar el uso político del registro, blindándolo frente a presiones que podrían llevar a inscribir masivamente a operadores sin sustento legal o técnico.

III. Análisis técnico y legal de la propuesta:

3.2. Respecto al blindaje legal y exención de responsabilidad penal a mineros inscritos en el RENAPMA:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

CUARTA.- Exención de responsabilidad penal durante la formalización minera

El Pequeño Productor Minero (PPM), el Productor Minero Artesanal (PMA) se encuentra exento de responsabilidad penal por la comisión del delito tipificado en el artículo 307 A del Código Penal, en tanto concurran, de manera conjunta, las siguientes condiciones:

- a) Esté inscrito en el Registro Nacional de la Pequeña minería y minería artesanal (RENAPMA);*
- b) No desarrolle actividades en zonas prohibidas, excluidas o expresamente restringidas por la normativa vigente;*
- c) Haya presentado un instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente o se encuentre en proceso de formalización minera conforme al marco legal aplicable.*

La exención será aplicable exclusivamente respecto de

hechos directamente vinculados al ejercicio de la actividad minera en el marco del proceso de formalización, y no se extenderá a la comisión de delitos dolosos contra el medio ambiente, ni a supuestos de reincidencia administrativa o penal.

La inscripción en el RENAPMA no genera automáticamente la exención de responsabilidad penal. Para su procedencia, el operador minero deberá acreditar su inscripción vigente, la presentación formal del instrumento de gestión ambiental correspondiente, y no contar con resolución sancionadora firme por infracción grave o muy grave.

La exención prevista en la presente disposición será válida por un plazo máximo de veinticuatro (24) meses, contados desde la fecha de aprobación del instrumento de gestión ambiental por la autoridad competente. Vencido dicho plazo sin haberse culminado el proceso de adecuación conforme a los requisitos legales, la exención quedará sin efecto de pleno derecho.

La exención que aquí se establece debilita sustancialmente la fuerza disuasiva del tipo penal, en especial si se considera: i) Que el registro RENAPMA es de carácter meramente declarativo, es decir, no implica una validación técnica, ambiental ni legal ex ante y ii) Que se permite la exención incluso sin tener aprobado el IGA, basta con estar "en proceso de formalización", lo cual reproduce el mismo vicio del REINFO: proteger penalmente a quien aún no ha cumplido con ningún estándar ambiental real.

Esto abre una puerta legal para que actividades de minería ilegal queden

protegidas penalmente solo por haberse inscrito, lo cual es extremadamente riesgoso en un país donde la minería ilegal se incrementa constantemente.

A su vez, se debe tener en cuenta que, en un contexto donde el Estado tiene baja capacidad de fiscalización ambiental y territorial, esta norma puede convertirse en un escudo legal para operadores ilegales que declaran estar en proceso de formalización, sin que haya mecanismos eficaces para verificar: si están en zonas prohibidas, si cumplen criterios de sostenibilidad, o si presentan IGA técnicamente consistentes.

La carga probatoria se desplaza al Estado, que debe demostrar que el operador minero no cumple las condiciones, en lugar de exigir al minero pruebas efectivas de su cumplimiento.

Es preciso mencionar que la exención penal, sin control previo y con efectos retroactivos limitados solo por una declaración administrativa, puede ser inconstitucional, pues: i) Vulnera el principio de prevención ambiental (art. VII del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente), y ii) Contraviene el principio de progresividad y no regresión, ya que reduce los estándares punitivos establecidos en 2012 para combatir la minería ilegal, en un contexto donde el problema ha crecido exponencialmente. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el Estado no puede retroceder en la protección ambiental cuando enfrenta una amenaza estructural grave (STC Exp. N.º 0014-2002-AI/TC y 00316-2011-PA/TC).

En conclusión, la Disposición Complementaria Final Cuarta debilita el marco penal para combatir la minería ilegal, en un contexto de expansión

territorial y criminalización del extractivismo informal; reproduce el fracaso del REINFO, sin aprender de sus efectos ambientales, sociales y institucionales; viola principios constitucionales y ambientales: prevención, no regresión, progresividad, y responsabilidad ambiental y facilita la impunidad en zonas de débil presencia estatal, afectando el derecho a un ambiente sano, especialmente de pueblos indígenas y comunidades ribereñas.

3.3. Respecto al régimen especial para la minería aluvial:

El Título VIII de la propuesta establece un régimen excepcional para la minería aluvial, dirigido a Pequeños Productores Mineros (PPM) y Productores Mineros Artesanales (PMA). Permite la realización de minería aluvial de minerales metálicos en cauces de ríos, terrazas y abanicos aluviales, utilizando métodos hidráulicos, gravimétricos y mecánicos, sin planta de beneficio.

Este marco normativo legitima prácticas que históricamente han sido causal directa de deforestación, contaminación hídrica y destrucción de hábitats acuáticos, sin establecer estándares técnicos precisos ni una zonificación clara previa que garantice la exclusión de territorios sensibles.

En ese contexto, el **Artículo 49**, establece el régimen aplicable a la minería aluvial, *indicando que se aplica a la minería aluvial realizada por Pequeños Productores Mineros (PPM), Productores Mineros Artesanales (PMA) que extraen minerales metálicos en yacimientos tipo placer ubicados en cauces, terrazas o abanicos aluviales,*

mediante métodos hidráulicos, gravimétricos o mecánicos, o concentración sin uso de planta de beneficio o concentración.

Este artículo define a quiénes y en qué condiciones se les aplicará el "régimen especial" creado para la minería aluvial dentro de la nueva Ley MAPE. En concreto:

¿A quiénes se aplica? A tres tipos de operadores:

- PPM: Pequeños Productores Mineros.
- PMA: Productores Mineros Artesanales.
- PMT: Productores Mineros Tradicionales (categoría nueva introducida por la Ley MAPE).

¿Qué tipo de minería abarca? Específicamente la minería aluvial de minerales metálicos (como el oro), que se extrae en:

- Cauces de ríos (corrientes activas o secas)².
- Terrazas fluviales (elevaciones planas adyacentes al cauce³).
- Abanicos aluviales (formaciones en forma de abanico creadas por sedimentos arrastrados por ríos)⁴.

¿Qué métodos se permiten? La norma menciona métodos que son típicos de la minería aluvial informal:

- Métodos hidráulicos (uso de agua a presión para remover sedimentos).

- Métodos gravimétricos (separación por peso, como canaletas o bateas).
- Métodos mecánicos (excavadoras, dragas o motores).

Sin uso de planta de beneficio: es decir, procesamiento directo en campo, sin instalaciones industriales fijas.

Esta redacción deja en evidencia que el artículo no establece ninguna restricción territorial ni ambiental, abriendo la posibilidad de formalizar actividades en espacios que hoy están expresamente prohibidos por la legislación vigente, como los cuerpos de agua. En lugar de regular con criterios de sostenibilidad y exclusión ambiental, el artículo sienta las bases para una legalización encubierta de actividades mineras altamente degradantes.

A su vez, es preciso mencionar que el Tribunal Constitucional, a través de la sentencia N° 00316-2011-PA, enfatizó la grave incidencia que el uso que las dragas ocasionan en las cuencas hidrográficas. "Las dragas ocasionan graves impactos de corto y largo plazo al ecosistema puesto que al remover ingentes cantidades de sedimentos de los ríos se generan efectos contaminantes, se altera el cauce de los ríos, se ocasionan impactos biológicos, se destruyen los hábitats acuáticos, se altera el ecosistema y se destruye la vegetación ribereña". Por lo que, en aplicación del test de proporcionalidad, concluyó que las normas que prohíben el uso de las dragas eran constitucionales⁵.

Cabe precisar que, la minería aluvial, ha sido objeto de varias sentencias del Tribunal Constitucional (TC) en Perú. El TC ha reconocido la potestad del Estado

²

<https://ojo-publico.com/ambiente/territorio-amazonas/mineria-altero-la-composicion-y-curso-natural-rios-la-amazonia>

³

https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/siar-puno/archivos/public/docs/mineria_aurifera_en_madre_de_dios.pdf

⁴

<https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/9733/2624-11.pdf?sequence=11&isAllowed=y>

⁵

<https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/not-f24444fff22817abc16c3559ae7532df/>

para realizar acciones de interdicción contra la minería ilegal, incluso en la Amazonía, y ha confirmado la ilegalidad de ciertas prácticas como el uso de dragas. Además, ha señalado el fracaso del proceso de formalización minera (REINFO) y ha enfatizado la necesidad de proteger los derechos de las comunidades indígenas frente a la minería, especialmente en áreas protegidas.

Artículo 50.- Comercialización directa en la minería aluvial

Los productos obtenidos mediante minería aluvial podrán comercializarse siempre que el productor cuente con:

- a) Documento Nacional de Identidad (DNI).**
- b) Registro Único de Contribuyentes (RUC).**
- c) Guía de remisión.**

Lo señalado en este artículo representa un fuerte debilitamiento del sistema de trazabilidad, mecanismo que permite seguir la ruta legal del oro desde su punto de extracción hasta su exportación. Un sistema de trazabilidad robusto exige, al menos, la identificación del origen del oro (coordenadas exactas verificadas), licencia o autorización ambiental, certificación del volumen extraído, registro de ventas y transporte (guías de remisión validadas por SUNAT), entre otros.

Este artículo no exige ninguna de esas condiciones técnicas. Permite la venta directa con solo documentos administrativos mínimos, sin verificar el cumplimiento ambiental, el origen legal del oro, la ubicación del yacimiento ni el volumen autorizado de extracción.

Al respecto, es preciso indicar que, en la actualidad, gran parte del oro ilegal circula mediante guías falsas, operadores de fachada y empresas

intermediarias, muchas veces asociadas con lavado de activos y redes criminales.

La posibilidad de comercializar oro sin validar origen ni condiciones de extracción, contraviene los compromisos asumidos por el Perú en tratados contra la financiación del crimen organizado y el tráfico ilegal de recursos, viola el principio de legalidad ambiental, que exige demostrar el cumplimiento previo de las condiciones mínimas de operación y debilita los esfuerzos de interdicción, fiscalización y control tributario.

Artículo 52.- Zonas habilitadas para la minería aluvial La minería aluvial sólo podrá desarrollarse en zonas expresamente habilitadas por el Ministerio de Energía y Minas, y se excluyen de habilitación: a) Áreas Naturales Protegidas. b) Ecosistemas frágiles o cabeceras de cuenca. c) Áreas urbanas, y territorios indígenas sin consulta previa conforme al Convenio 169 de la OIT. La delimitación de zonas habilitadas deberá priorizar la adecuación efectiva de los mineros aluviales en ejercicio.

Define exclusiones, pero al mismo tiempo permite habilitaciones expresas por el MINEM, priorizando a quienes ya están en actividad.

A su vez, permite habilitar zonas sin planificación territorial ni zonificación ecológica-económica y subordina el ordenamiento ambiental a la situación de los mineros ya instalados ("priorizar adecuación efectiva"), lo cual debilita cualquier enfoque preventivo.

Esta "priorización" a los mineros preexistentes socava la efectividad de las exclusiones, al incentivar la formalización de actividades ya instaladas en zonas que deberían estar

prohibidas. Esto genera un riesgo real de legalizar la ocupación de áreas ambientalmente sensibles bajo el pretexto de la "formalización" y la "adecuación efectiva". La recomendación de eliminar el Título VII, se vuelve aún más sólida al destacar esta priorización que ignora la planificación territorial y los criterios ecosistémicos.

Este artículo no prevee criterios ecosistémicos, sino de regularizar situaciones preexistentes, lo cual genera el riesgo de formalizar actividades en ecosistemas estratégicos o zonas de alto valor de conservación.

Artículo 53.- Catastro minero aluvial y derechos preferentes de formalización El Ministerio de Energía y Minas y el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), incorporará la minería aluvial desarrollada por pequeños productores mineros (PPM), productores mineros artesanales (PMA) en el Catastro Minero Nacional, a través de un procedimiento especial de registro y titulación simplificada. Se otorga el derecho preferente para la formalización minera aluvial a quienes cumplan, de forma concurrente, con los siguientes requisitos: a) Acreditar actividad extractiva continua, pacífica y sin conflicto de superposición vigente b) Estar inscritos en el Registro Nacional de la Pequeña minería y minería artesanal (RENAPMA); c) Haber implementado prácticas sostenibles con los estándares de oro verde, mecanismos comunitarios de control, o compromisos verificables de restauración ambiental. El procedimiento de reconocimiento y titulación será regulado mediante reglamento técnico

aprobado por Decreto Supremo, priorizando la inclusión, la sostenibilidad y la simplificación administrativa.

En este artículo se otorga derecho preferente de formalización a quienes acrediten actividad extractiva continua y pacífica, sin conflicto vigente, y estén inscritos en RENAPMA. Con este artículo se estaría otorgando ventaja legal a operadores informales que han operado en zonas sin permisos, siempre que no tengan oposición. Asimismo, se ignora la legalidad del derecho minero, la situación del terreno (público, privado, indígena) o la afectación ambiental ya ocasionada y se incentiva la ocupación anticipada de áreas para generar "derecho preferente", incluso en zonas vulnerables o con conflictos socioambientales latentes.

Artículo 54.- Prohibición del uso de mercurio, cianuro y sustancias peligrosas en la minería aluvial Se prohíbe de forma expresa, definitiva e inmediata el uso de mercurio, cianuro y cualquier sustancia química peligrosa en la extracción, concentración, beneficio o tratamiento de minerales en minería aluvial, en todo el territorio nacional y en todas las etapas del proceso, sin excepción.

El Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Energía y Minas, establecerá los lineamientos para su fiscalización y los mecanismos de promoción de tecnologías limpias y sostenibles, adecuadas a la pequeña minería y minería artesanal. El incumplimiento constituirá infracción muy grave, con exclusión automática del RENAPMA y las sanciones

administrativas, civiles y penales que correspondan.

Este artículo establece una prohibición expresa del uso de mercurio, cianuro y otras sustancias químicas peligrosas en la minería aluvial, con sanciones severas, lo cual refuerza compromisos internacionales como el Convenio de Minamata. Sin embargo, no contempla un mecanismo de verificación de cumplimiento previo al inicio de actividades y no establece incentivos ni infraestructura para el acceso a tecnologías alternativas.

A pesar de mencionar la prohibición del uso de mercurio y cianuro, no se restringe el uso de dragas, tecnología que representa uno de los métodos más destructivos de la minería aurífera aluvial, y cuya prohibición ha sido considerada constitucional por el Tribunal Constitucional.

Aunque el artículo 55 exige cumplir con normas ambientales en los cauces de los ríos, el Título en su conjunto abre la posibilidad de formalizar operaciones aluviales incluso en zonas de alto valor ecosistémico, sin establecer mecanismos de zonificación ambiental previos ni evaluaciones integrales de impacto acumulativo. Esto representa una flexibilización normativa encubierta que contraviene principios fundamentales del derecho ambiental: precaución, prevención, y no regresión.

3.5. Respecto a la afectación directa a derechos territoriales de las comunidades indígenas:

Artículo 23.- Derecho de preferencia en la formulación de petitorios mineros

23.1. Las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Pueblos Indígenas,

debidamente reconocidos, organizados y registrados conforme al marco legal vigente, gozan de un derecho de preferencia exclusivo para formular petitorios mineros sobre las áreas ubicadas dentro de su territorio comunal, conforme a la presente ley. Este derecho podrá ejercerse por un plazo máximo de un (01) año, contado a partir de la publicación de la libre denunciabilidad de áreas por parte del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico - INGEMMET, la misma que debe incluir la relación de concesiones mineras caducas o extinguidas, y publicarse semestralmente el último día hábil de los meses de junio y diciembre. A partir de dicha publicación, se habilita un plazo de cinco (5) días calendario para la presentación de solicitudes, las cuales podrán ingresarse por mesa de partes virtual o física, según corresponda.

23.2. Vencido el plazo señalado en el numeral anterior, los Pequeños Productores Mineros (PPM), Productores Mineros Artesanales (PMA) con inscripción vigente en el Registro Nacional de la Pequeña minería y minería artesanal, gozan de un derecho de preferencia exclusivo y excluyente para formular petitorios mineros sobre las mismas áreas, por un plazo adicional de sesenta (60) días hábiles.

23.3. Vencidos los plazos establecidos en los numerales 23.1 y 23.2, las áreas serán consideradas libremente denunciables y podrán ser solicitadas por cualquier persona jurídica conforme al régimen general aplicable.

23.4. Los operadores mineros que se encuentren desarrollando actividad minera en concesiones de terceros extinguidas de libre denunciabilidad, gozan de un derecho de preferencia exclusivo para formular petitorios mineros hasta por dos convocatorias, En caso haya varios operadores mineros, gozarán del mismo derecho; siempre que se constituya como persona jurídica.

El artículo 23 de la propuesta de Ley MAPE establece un derecho de preferencia escalonado y temporal para formular petitorios mineros, otorgando inicialmente a Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Pueblos Indígenas un plazo de 1 año desde la publicación de áreas libremente denunciables. Sin embargo, este derecho es de carácter procedimental, limitado y condicionado, lo que genera múltiples tensiones con el marco normativo nacional e internacional de protección de derechos colectivos.

3.5.1. Derecho de preferencia no equivale a derecho de exclusión ni de control territorial

El reconocimiento de un derecho de preferencia para formular petitorios no otorga a las comunidades un poder efectivo de decisión o control sobre el uso del subsuelo. Se trata de una habilitación formal limitada en el tiempo, sin garantías de protección del territorio ancestral frente a terceros. Esto diluye el contenido sustantivo del derecho a la propiedad colectiva, reconocido en:

- Convenio 169 de la OIT (arts. 13–17): que obliga a los Estados a reconocer el vínculo especial de los pueblos indígenas con sus tierras, y a proteger sus derechos sobre los recursos naturales en sus territorios.

- Jurisprudencia de la Corte IDH (casos Saramaka vs. Surinam y Sarayaku vs. Ecuador): que exige el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) cuando se trata de actividades extractivas de alto impacto.
- Constitución Política del Perú (art. 89): que declara la propiedad comunal como inalienable, imprescriptible e inembargable, y garantiza la autonomía de las comunidades.

3.5.2. Escalonamiento normativo que invisibiliza el derecho indígena

La norma crea una jerarquía de derechos preferentes, donde: Primero, se otorga un derecho temporal (1 año) a comunidades indígenas. Luego, el artículo 23.2 concede 60 días hábiles adicionales a PPM y PMA inscritos en el RENAPMA. Finalmente, el artículo 23.4 extiende ese derecho preferente a operadores que vienen explotando concesiones extinguidas, incluso sin título vigente, por hasta dos convocatorias, condicionando solo que estén constituidos como personas jurídicas.

Este sistema establece una prelación procedimental que, al vencerse los plazos, permite que terceros soliciten petitorios sobre territorios comunales, sin necesidad de consulta o consentimiento indígena. Esto implica:

- La posibilidad de legalizar ocupaciones previas no consultadas, especialmente por operadores en proceso de formalización.
- Un serio riesgo de superposición de derechos sobre territorios comunales ya reconocidos o en posesión ancestral.
- La reducción del derecho colectivo a un derecho

condicional, temporal y subordinado a la eficiencia administrativa.

3.5.3. Inobservancia del deber de consulta previa

El artículo 23 omite de manera expresa el cumplimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada, exigido por: El Convenio 169 de la OIT (arts. 6, 7, 13-15), la Ley N.º 29785 y su reglamento, que establecen la consulta como obligación previa a cualquier decisión estatal susceptible de afectar a pueblos indígenas y la propia Constitución peruana, que reconoce el carácter imprescriptible e inalienable de los territorios comunales.

En ningún punto se establece que el ejercicio del derecho de preferencia sustituye ni exime al Estado de cumplir con su obligación de consultar y obtener el consentimiento cuando las actividades mineras afecten directamente a pueblos indígenas. Este silencio viola directamente el bloque de constitucionalidad y expone al Estado a responsabilidad internacional.

Aunque el análisis ya menciona que el derecho de preferencia no sustituye ni exime la CPLI, es fundamental profundizar en cómo una frase como "sin requerir otros procedimientos adicionales", presente en el Artículo 38.3.e del PL es especialmente problemática. Dicha frase busca explícitamente restringir el alcance del derecho a la consulta previa, reduciéndolo a un "acuerdo previo" para el Instrumento de Gestión Ambiental o a un procedimiento administrativo limitado, en lugar de un proceso integral y vinculante sobre el impacto total de la actividad minera en los territorios indígenas. Esta limitación contraviene el espíritu del Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia internacional que

reconocen la CPLI como un derecho autónomo y fundamental para la toma de decisiones de las comunidades sobre la minería en sus territorios. Por lo tanto, recomendamos la eliminación del artículo 38.3.e y la incorporación explícita del derecho al CPLI como un proceso autónomo y fundamental para la toma de decisiones de las comunidades sobre la minería en sus territorios."

4. Reducción del derecho indígena a una habilitación formal sin protección territorial

El artículo 23 ignora dimensiones esenciales del derecho al territorio, como: El control autónomo sobre procesos de planificación y ordenamiento territorial comunal, el respeto a criterios culturales, espirituales y normativos propios sobre el uso del suelo y del subsuelo, la protección de territorios ancestrales más allá de la formalidad registral, reconocida por el Tribunal Constitucional y organismos internacionales.

Esta lógica de habilitación procedimental desconoce la existencia de sistemas jurídicos propios y atenta contra el derecho a la libre determinación consagrado en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

IV. Conclusiones

- **Blindaje legal y exención de responsabilidad penal a mineros inscritos en el RENAPMA:** La exención de responsabilidad penal para operadores mineros inscritos en el RENAPMA, incluso sin la aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA), vacía de contenido el tipo penal del artículo 307-A del Código Penal, debilitando su efecto disuasivo y protector del medio ambiente.

Al establecer una exención basada en requisitos formales y declarativos, abre una puerta para que actores ilegales se escuden tras procesos de formalización incompletos, especialmente en zonas donde no hay fiscalización efectiva. Esta disposición es incompatible con los principios de prevención, progresividad y no regresión ambiental, al reducir los estándares de protección establecidos por la ley y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

- **Establece un régimen especial para la minería aluvial:** La propuesta establece un régimen especial para la minería aluvial, a pesar de que esta actividad ha sido prohibida expresamente en cuerpos de agua debido a su impacto severo, acumulativo y, en muchos casos, irreversible sobre los ecosistemas acuáticos. Lo que en la práctica normaliza una de las prácticas más destructivas asociadas a la minería ilegal.

En ese sentido, el Título VIII de la propuesta de Ley MAPE, en su redacción actual, constituye un grave retroceso normativo tanto en términos de protección ambiental como de garantía de derechos colectivos. Aunque declara objetivos como la formalización, la sostenibilidad y la erradicación del uso de mercurio, su diseño legal flexibiliza peligrosamente las condiciones para desarrollar minería aluvial en contextos caracterizados por alta fragilidad ecológica y débil capacidad institucional.

Este régimen permitiría la ejecución de actividades altamente degradantes —como la remoción directa de sedimentos fluviales mediante dragas, motores y maquinaria pesada— sin requerir procesos previos de zonificación ecológica-económica, evaluación de impacto acumulativo ni verificación rigurosa del cumplimiento ambiental. Además, establece criterios de habilitación que priorizan la continuidad de operadores informales por encima de la protección de bienes jurídicos fundamentales, como el agua, la biodiversidad, el equilibrio ecológico y la seguridad climática de las cuencas hidrográficas.

- **Afectación directa a derechos territoriales de las comunidades indígenas:** La propuesta legislativa, al reconocer un derecho de preferencia para formular petitorios mineros en territorios comunales, aparenta proteger los derechos de las comunidades indígenas, pero lo hace de forma insuficiente, condicionada y temporal. El límite de un año para ejercer este derecho, sin garantizar el cumplimiento del consentimiento previo, libre e informado establecido en el Convenio 169 de la OIT, constituye una afectación directa a los derechos colectivos, particularmente al derecho a la propiedad y seguridad territorial.

El artículo 23, en su redacción actual, no ofrece garantías efectivas de protección, ni respeta los estándares internacionales vinculantes para el Estado peruano. Por

el contrario, al establecer un sistema de prelación escalonada sin mecanismos de consulta ni exclusión, abre la puerta a la expansión de concesiones mineras sobre territorios indígenas. Esta omisión configura una forma de despojo legal encubierto, que desconoce la autonomía comunal y la libre determinación de los pueblos originarios.

En consecuencia, su aplicación sería inconstitucional y contraria al derecho internacional de los derechos humanos, al ser incompatible con los principios consagrados en el Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Se requiere una reformulación sustantiva que garantice la participación vinculante de las comunidades, la protección efectiva de sus territorios y el respeto pleno a su autonomía y libre determinación.

V. Recomendaciones

1. Respecto al régimen de minería aluvial: Se recomienda la eliminación integral del título VIII, por cuanto resulta incompatible con el marco jurídico ambiental, constitucional e internacional vigente, y constituye un riesgo estructural para los ecosistemas hídricos, la seguridad territorial y los derechos de los pueblos indígenas.

Establecer una prohibición expresa y permanente de la minería aluvial en:

- Cuerpos de agua: ríos, quebradas, lagunas, humedales y cauces fluviales activos o secos.
- Cabeceras de cuenca y zonas críticas de recarga hídrica.
- Zonas de amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas.
- Ecosistemas frágiles y corredores biológicos estratégicos, conforme a criterios de ordenamiento territorial y conservación.

2. Ante la afectación directa a los derechos colectivos y territoriales de los pueblos indígenas derivada del artículo 23, se recomienda incorporar de manera expresa mecanismos jurídicos y procedimentales que garanticen el cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos indígenas. En particular:

- Establecer expresamente que toda actividad minera, incluidos los petitorios, que se pretenda ejecutar en territorios comunales titulados o en posesión ancestral, debe estar sujeta a un proceso de consulta previa, libre e informada, conforme al artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y la Ley N.º 29785.

- Reconocer que en territorios indígenas, el derecho de preferencia no puede limitarse a una prelación temporal, sino que debe implicar el derecho a decidir autónomamente si se permite o no la actividad minera, mediante consentimiento previo y vinculante, en especial en zonas tituladas o en posesión tradicional.
- Establecer que las comunidades indígenas deben participar activamente, a través de sus instituciones representativas, en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas sobre minería en sus territorios, conforme a sus normas, procedimientos y cosmovisión, en aplicación del artículo 7 del Convenio 169.
- Asegurar que el ejercicio del derecho de preferencia se acompañe de asistencia técnica intercultural, plazos razonables, acceso a información oportuna y recursos adecuados, de modo que no exista desventaja frente a actores privados con mayor capacidad operativa o conocimiento del sistema.
- Fomentar la articulación entre la institucionalidad estatal con las iniciativas de los pueblos indígenas y comunidades locales que están orientadas a la defensa de sus derechos colectivos o protección de los bosques, bajo los enfoques de prevención y protección, que permitan anticiparnos o alertar acciones inmediatas ante la presencia de nuevos frentes de deforestación o rutas relacionadas con la cadena de valor del oro ilegal.
- Eliminación del artículo 38.3.e, dado que busca explícitamente restringir el alcance del derecho a la consulta previa..

3. Ante el blindaje legal y exención de responsabilidad penal a mineros inscritos en el RENAPMA: Eliminar la Disposición Complementaria Final Cuarta en su totalidad, por ser regresiva, inconstitucional y facilitar la protección penal de actividades ilegales bajo apariencias de formalización.

**Análisis técnico legal del
Predictamen de la Ley que regula
el Régimen Especial para la
Pequeña Minería, Minería
Artesanal y Minería Tradicional
(MAPE)**

Análisis normativo



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES