CONSEJO NACIONAL DE MINERÍA

INFORME 008-2026/CONADEMI

ASUNTO	**:**	**OPINIÓN LEGAL SOBRE PROYECTO DE LEY CON PREDICTAMEN FAVORABLE PREVIO**
FECHA	**:**	**26 DE MARZO DE 2026**
EMISIÓN	**:**	**EQUIPO LEGAL -NLLC**

---

1. CONSULTA

Con ocasión de la aprobación del predictamen favorable recaído en los Proyectos de Ley N° 8853/2024-CR, 9386/2024-CR, 10610/2024-CR, 11045/2024-CR, 12273/2025-CR, 12708/2025-CR, 12730/2025-CR, 13481/2025-CR y 13497/2025-CR, que mediante texto sustitutorio proponen la "Ley que modifica la Ley General de Minería, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, a fin de fortalecer el régimen de concesiones mineras y evitar la existencia de concesiones ociosas", el Consejo Nacional de Minería (CONADEMI) considera necesario continuar el análisis de la legislación en debate.

En particular, el presente informe sustenta que **la reforma de los plazos del régimen de concesiones no puede aprobarse de manera aislada**, sino que debe ir acompañada de la **modificación del artículo 91°** del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, que define los límites de extensión y de capacidad de la pequeña minería y la minería artesanal. Ambas materias están jurídica y técnicamente vinculadas como se expone a continuación.

2. ANÁLISIS

2.1. Marco normativo y rango de la modificación

El Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, compila el Decreto Legislativo N° 109, Ley General de Minería, y el Decreto Legislativo N° 708, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero. Por tener rango de ley, su modificación requiere una norma de igual rango, en aplicación del principio de reserva de ley y del artículo 66° de la Constitución Política del Perú, conforme al cual las condiciones de utilización de los recursos naturales y su otorgamiento a particulares se fijan por ley orgánica (Ley N° 26821) y se ejecutan mediante concesiones reguladas por ley.

2.2. Contenido del predictamen sobre concesiones

Según la información pública sobre el predictamen aprobado por la Comisión de Energía y Minas el 17 de marzo de 2026, el texto sustitutorio propone, entre otras medidas:

Materia	Régimen vigente	Predictamen
Plazo para acreditar producción o inversión mínima	10 años desde el otorgamiento del título (artículo 38)	Se mantienen 10 años
Periodo de penalidades	Del año 11 al año 30, con penalidades crecientes (artículo 40)	Se reduce a 5 años
Caducidad por falta de producción	Al vencimiento del año 30	Al vencimiento del año 15, previo plazo de subsanación no mayor de 12 meses
Prórroga excepcional	No prevista	Prórroga única de hasta 5 años si hay instrumento ambiental aprobado, inversión en exploración superior a US$ 1 millón (US$ 500,000 para pequeños productores) y trámites demorados no imputables al titular
Derecho de vigencia	Tarifa por hectárea según estrato	Tarifa base de US$ 3 por hectárea, progresiva hasta US$ 12 por hectárea para titulares con más de 100,000 hectáreas

Por su parte, el Ministerio de Energía y Minas ha advertido públicamente que la reducción de plazos, el incremento progresivo del derecho de vigencia y el aumento de penalidades requieren una evaluación técnica y económica, y podrían afectar la exploración e incentivar la ocupación ilegal. CONADEMI comparte el objetivo de que las concesiones se trabajen, pero sostiene que la reforma solo será eficaz y justa si se calibra según el estrato del titular, y ese estrato lo determina el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería.

2.3. Vínculo jurídico: el artículo 91 determina qué obligaciones de plazo, producción y pago se aplican a cada titular

El régimen de concesiones del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería no es uniforme: está diferenciado por estrato. La calificación como pequeño productor minero (PPM) o productor minero artesanal (PMA), que se otorga conforme al artículo 91, define el nivel de exigencia de las principales obligaciones del concesionario:

Obligación	Régimen general	Pequeño productor minero	Productor minero artesanal
Producción mínima anual por hectárea (artículo 38 del TUO de la LGM), sustancias metálicas	1 UIT (S/ 5,500 en 2026)	10% de la UIT (S/ 550)	5% de la UIT (S/ 275)
Penalidad (artículo 40 del TUO de la LGM)	Porcentaje de la producción mínima exigible: mayor base	Mismo porcentaje sobre una base 10 veces menor	Mismo porcentaje sobre una base 20 veces menor
Derecho de vigencia anual por hectárea	US$ 3.00	US$ 1.00	US$ 0.50
Inversión para la prórroga excepcional del predictamen	Más de US$ 1,000,000	Más de US$ 500,000	-

Del cuadro anterior se desprende una consecuencia central: cuando el Estado acorta los plazos para producir, el peso de esa reforma recae con una intensidad diez o veinte veces distinta según el titular califique o no como PPM o PMA. La línea divisoria la fija el artículo 91, con límites de 2,000 hectáreas y 350 toneladas métricas por día cuyo texto proviene de la Ley N° 27651, de 2002, y que no han sido actualizados en más de dos décadas.

Así, un productor de escala realmente pequeña que posee, por ejemplo, 3,000 hectáreas de petitorios y concesiones en yacimientos dispersos, o que necesita tratar 600 toneladas por día de mineral de baja ley, queda fuera del estrato de PPM y es tratado como si fuera mediana o gran minería. Con la reforma, deberá:

- Acreditar una producción mínima de 1 UIT por hectárea, es decir, S/ 16,500,000 al año para 3,000 hectáreas, en lugar de S/ 1,650,000 si fuera PPM;
- Pagar un derecho de vigencia de US$ 9,000 anuales, en lugar de US$ 3,000;
- Soportar penalidades calculadas sobre una base diez veces mayor;
- Para acceder a la prórroga excepcional, acreditar más de US$ 1,000,000 de inversión en exploración;
- Y todo ello dentro de 15 años en lugar de 30.

En otras palabras, la reforma diseñada para combatir la acumulación ociosa de grandes extensiones terminaría acelerando la caducidad de concesiones de productores pequeños que sí

tienen vocación de trabajar, pero cuya escala real excede los límites desactualizados del artículo 91. **Reducir los plazos sin actualizar el artículo 91 produce un efecto contrario al buscado.**

2.4. Vínculo técnico: la capacidad de 350 toneladas por día impide cumplir los nuevos plazos en yacimientos de baja ley

El artículo 38 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería establece que la concesión minera obliga a su trabajo, entonces, si el legislador acorta el plazo para ese trabajo, debe asegurar que el titular pequeño tenga, por ejemplo, dentro de su estrato, una escala de operación económicamente viable. Hoy no la tiene en los yacimientos de baja ley, por las siguientes razones técnicas:

a) El límite en toneladas no mide el tamaño económico de una operación

El límite de 350 toneladas métricas por día fue concebido para operaciones subterráneas de alta ley, propias de la pequeña minería de 1992. En la actualidad, el avance tecnológico (lixiviación en pilas, plantas modulares, equipos de menor costo) permite aprovechar yacimientos superficiales de baja ley mediante minado a cielo abierto, que requieren **mover más toneladas para obtener la misma cantidad de metal**. El siguiente cálculo ilustrativo lo demuestra:

Escenario ilustrativo (oro)	Toneladas por día	Ley (g/t)	Recuperación	Oro recuperado por día	Oro al año (330 días)
Subterránea de alta ley	100	8.0	90%	720 g	7,640 oz
Cielo abierto de baja ley con límite vigente	350	0.8	85%	238 g	2,525 oz
Cielo abierto de baja ley con límite propuesto	1,000	0.8	85%	680 g	7,215 oz

Entonces, una operación subterránea de **100 toneladas por día** produce aproximadamente el mismo metal que una de cielo abierto de **1,000 toneladas por día**. Ambas tienen una escala económica comparable y propia de la pequeña minería, pero el artículo 91 vigente solo admite a la primera. **La segunda, limitada a 350 toneladas por día, produce menos de la tercera parte del metal y no puede cubrir sus costos fijos (equipos de carguío y acarreo, plataforma de lixiviación, planta de recuperación, instrumentos ambientales), que no se reducen en proporción a la escala.**

b) El titular pequeño queda en una "trampa normativa"

Con plazos reducidos, el titular de un yacimiento de baja ley enfrenta un dilema sin salida:

- Si opera dentro de 350 toneladas por día para conservar la condición de PPM, la operación no es rentable y difícilmente sostiene la producción mínima en el tiempo;
- Si supera las 350 toneladas por día para ser rentable, pierde la condición de PPM y pasa a las exigencias del régimen general (1 UIT por hectárea, US$ 3 por hectárea y la inversión mínima de US$ 1,000,000 para la prórroga);
- Si no opera, su concesión caduca al año 15 y el área queda expuesta a la ocupación informal o hasta ilegal, riesgo que el propio Ministerio de Energía y Minas ha advertido.

La actualización del artículo 91 a 1,000 toneladas métricas por día y 5,000 hectáreas elimina esa trampa: permite que el pequeño productor alcance una escala viable sin abandonar su estrato y, por tanto, que pueda cumplir los plazos más exigentes que el predictamen propone.

c) Precisión necesaria sobre el material movido

En el minado a cielo abierto, por cada tonelada de mineral se remueven varias toneladas de material estéril (relación de desbroce). Para evitar interpretaciones que computen el estéril dentro del límite, el texto modificado del artículo 91 debe precisar que la capacidad instalada se refiere al mineral extraído para su tratamiento y/o al mineral tratado en la planta de beneficio, y no al material estéril removido.

2.5. Vínculo con la formalización: las concesiones sin actividad y la pequeña minería son las dos caras del mismo problema

Una parte significativa de los conflictos de la pequeña minería se origina en que los mineros en proceso de formalización trabajan sobre concesiones de terceros que no las explotan. La reforma de plazos y la modificación del artículo 91 deben operar como un **sistema coherente**:

- **Plazos más cortos** liberan áreas que no se trabajan.
- **Un artículo 91 actualizado** permite que pequeños productores formales accedan a esas áreas y las trabajen a una escala viable.
- **Un derecho preferente** sobre las áreas caducas superpuestas con operaciones de pequeña minería en formalización, evita que esas áreas queden libres para la ocupación ilegal.
- **Los contratos de explotación con pequeños productores** deben computarse para acreditar el trabajo de la concesión, de modo que el titular que no explota directamente tenga una alternativa legal a la caducidad.

Sin la modificación del artículo 91, las áreas que se liberen solo podrán ser aprovechadas por la mediana y gran minería, o permanecerán expuestas a la ocupación ilegal.

2.6. Texto propuesto para el artículo 91

Se propone modificar los numerales 2 y 3 del artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería en los siguientes términos:

> "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 cinco mil (5,000) hectáreas entre denuncios, petitorios y concesiones mineras, incluidas las concesiones de beneficio; y, además,
>
> 3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de mil (1,000) toneladas métricas por día. La capacidad instalada se refiere al mineral extraído para su tratamiento y/o al mineral tratado, y no comprende el material estéril removido. En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo será de hasta mil doscientas (1,200) toneladas métricas por día. En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo será de tres mil (3,000) metros cúbicos por día.
>
> Lo anterior se aplica bajo los parámetros de fiscalización y control del cumplimiento normativo del sector."

Observación al texto anterior. La versión previa de este informe incluía un párrafo según el cual el productor "podrá desarrollar inversiones empresariales económicas sin considerar las limitaciones ni restricciones de los numerales 2 y 3". Se recomienda **suprimirlo**: si las inversiones mineras no tienen límite, la categoría de pequeño productor pierde su contenido y la propuesta se expondría a la crítica de crear un beneficio para operadores que no son pequeños. Si lo que se busca es aclarar que las inversiones en otras actividades no mineras no afectan la calificación, así debe decirse expresamente.

2.7. Propuestas para el texto sustitutorio sobre plazos de concesiones

Para que la reforma de plazos sea coherente con la modificación del artículo 91, CONADEMI propone incorporar en el texto sustitutorio:

N°	Propuesta	Fundamento
1	Aprobar en una misma ley la reforma de plazos y la modificación del artículo 91	Las obligaciones de plazo, producción y pago dependen del estrato; aprobarlas por separado genera efectos desproporcionados

N°	Propuesta	Fundamento
2	Mantener para PPM y PMA un periodo de penalidades más amplio que el del régimen general, o un plazo de caducidad diferenciado	Proporcionalidad: menor capacidad financiera y mayor dependencia de trámites estatales
3	Suspender el cómputo de los plazos mientras estén pendientes trámites a cargo del Estado (certificación ambiental, consulta previa, uso de agua, autorizaciones), cuando la demora no sea imputable al titular	El titular no debe perder su derecho por la demora de la administración
4	Permitir acreditar el trabajo de la concesión mediante contratos de explotación inscritos con PPM, PMA o mineros en formalización	Alternativa legal a la caducidad que promueve la formalización
5	Reservar las áreas caducas superpuestas con operaciones de pequeña minería para su petición preferente por estos productores	Evitar que las áreas liberadas queden expuestas a la ocupación ilegal
6	Aplicar los nuevos plazos solo desde la vigencia de la ley, sin alterar los plazos en curso ni los contratos de estabilidad	Irretroactividad (artículo 103 de la Constitución) y seguridad jurídica (artículo 62)

2.8. Puntos relevantes para la aprobación de la propuesta

- **Congruencia con la realidad tecnológica.** La propuesta adecua la norma al desarrollo tecnológico, comercial y operativo actual, permitiendo que operaciones de pequeña escala, en particular las de cielo abierto en yacimientos de baja ley, sean técnica y económicamente viables.
- **Beneficio para las zonas alejadas.** La formalización de nuevas operaciones genera empleo formal, demanda de bienes y servicios locales y recursos públicos (canon, derecho de vigencia, penalidades, impuestos) para caseríos, centros poblados y comunidades donde se ubican los yacimientos.
- **Prevención de conflictos.** Un régimen que distingue entre el titular que acumula sin trabajar y el pequeño productor que necesita escala reduce los conflictos por superposición de derechos y facilita el diálogo con el sector.
- **Formalización.** Ofrece alternativas productivas viables que favorecen la formalización y el tránsito ordenado del pequeño productor hacia la mediana minería.

- **Sin flexibilización ambiental ni social.** La propuesta no modifica las exigencias ambientales, sociales ni de seguridad y salud ocupacional vigentes. Los productores que se acojan a los nuevos límites deberán contar con la certificación ambiental que corresponda a su escala y cumplir las normas de seguridad y salud ocupacional. Por el contrario, busca que yacimientos hoy subutilizados se aprovechen bajo un régimen formal y fiscalizado.

3. CONCLUSIONES

- La reforma de los plazos de las concesiones mineras y la modificación del artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería están **jurídicamente vinculadas**, porque el artículo 91 determina el estrato y, con él, la producción mínima, la penalidad, el derecho de vigencia y la inversión exigible para la prórroga.
- Reducir el plazo de caducidad de 30 a 15 años sin actualizar el artículo 91 haría recaer exigencias propias de la mediana y gran minería sobre productores de escala real pequeña. Por ejemplo, la producción mínima de un titular de 3,000 hectáreas sería diez veces mayor que la de un PPM.
- El límite de 350 toneladas por día impide alcanzar una escala viable en yacimientos de baja ley a cielo abierto y, por tanto, **impide cumplir los plazos más exigentes** que propone el predictamen.
- Se recomienda que la Comisión de Energía y Minas tramite en un mismo texto la reforma de plazos y la modificación del artículo 91 (5,000 hectáreas y 1,000 toneladas métricas por día, con la precisión sobre el material estéril), e incorpore las salvaguardas propuestas en el numeral 2.7.

Sin otro particular.

Nohelia Llerena Ccasani
VICEPRESIDENTE

Eduardo Calderón de la Barca Quiroz
PRESIDENTE