PREGUNTA EXTRA -100 PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE MINERÍA EN EL PERÚ

¿QUÉ ES LA OPINIÓN TÉCNICA SECTORIAL (OTS) para el uso de explosivos en la actividad minera?

Nohelia Llerena Ccasani

Directora Del Consejo Nacional De Minería, CONADEMI

Sin demasiado preámbulo, es preciso tener claros algunos conceptos que nos sirven de herramientas en la actividad minera cotidiana, así nos encontramos con la OTS; figura legal que ha pasado por modificaciones, cambios, actualizaciones normativas que dispersan su definición y pueden confundirla con certificaciones y/o habilitaciones de similar naturaleza, pero uso diferenciado.

I. INTRODUCCIÓN

La habilitación operativa de los sujetos que desarrollan actividad minera en el Perú —en especial los inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) o aquellos que ya han culminado su proceso de formalización— involucra tres instrumentos distintos, muchas veces confundidos en el debate sectorial: la Opinión Técnica Sectorial (OTS), el Certificado de Operación Minera (COM) y el Certificado de Operación Minera Excepcional (COME). Así, cada uno responde a una lógica jurídica diferente, tiene un destinatario específico y opera en una etapa distinta del ciclo de vida del minero. La confusión entre ellos es frecuente y puede derivar en entrampamientos regulatorios, exposición penal del operador y, en última instancia, incluso, en la parálisis de actividades que de otro modo podrían operar lícita y productivamente.

El presente texto tiene por objeto deslindar con precisión la naturaleza, el sustento normativo, la finalidad, los titulares, los órganos emisores, el alcance y el estado actual de cada uno de estos instrumentos, con

miras a orientar la gestión institucional desarrollada por el Consejo Nacional de Minería (CONADEMI) y a servir de herramienta para los actores del sector.

II. LA OPINIÓN TÉCNICA SECTORIAL (OTS)

2.1. Qué es la OTS

La Opinión Técnica Sectorial sobre Explosivos (OTS) es el pronunciamiento formal que emite el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), a través de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM), en el que se determina la cantidad y tipo de explosivos que un Pequeño Productor Minero (PPM) o Productor Minero Artesanal (PMA) inscrito en el REINFO puede solicitar ante la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) para el desarrollo de sus actividades extractivas durante el proceso de formalización.

La OTS no es un título habilitante ni un certificado de operación. Es, en estricto, una opinión técnica de carácter sectorial: un pronunciamiento de la autoridad competente del sector minero que SUCAMEC requiere para determinar la pertinencia y la cuantía de los explosivos que autorizara al minero en proceso de formalización. Su función, por tanto, es instrumental respecto de la Autorización Excepcional de Uso de Explosivos que finalmente expide SUCAMEC.

2.2. Base legal de la OTS

La OTS encuentra su sustento normativo en un conjunto articulado y disperso de disposiciones:

a) D.L. N° 1293 (publicado el 30 de diciembre de 2016): Declaró de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal, y creó el Proceso de Formalización Minera Integral y el REINFO a cargo de la DGFM del MINEM.

b) D.S. N.° 018-2017-EM (publicado el 1 de junio de 2017): Reglamentó el REINFO y estableció las condiciones de ingreso, permanencia y exclusión del mismo. Fijó las reglas del proceso de formalización, incluyendo la acreditación de requisitos técnicos para la autorización de inicio o reinicio de actividades. Este decreto supremo configuró el marco regulatorio dentro del cual la OTS opera como paso previo a la gestión de explosivos.

c) D.S. N.° 046-2012-EM (publicado el 22 de noviembre de 2012): Creó el Certificado de Operación Minera Excepcional (COME) y estableció el mecanismo de autorización excepcional de uso de explosivos para mineros en proceso de formalización. La OTS actúa de manera complementaria y articulada con el COME en el proceso de habilitación del minero ante SUCAMEC.

d) Ley N.° 32213 (publicada el 27 de diciembre de 2024): Estableció el liderazgo del MINEM sobre el proceso de formalización y la actuación de la DGFM como ente competente para todos los tramites de formalización. En virtud de esta ley, la OTS —que anteriormente podía gestionarse ante los Gobiernos Regionales (GORE) a través de las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) o sus Gerencias equivalentes— quedó encargada de manera exclusiva al MINEM.

e) D.S. N.° 009-2025-EM (publicado el 18 de mayo de 2025): Reglamentó la Ley N° 32213. Reguló la transferencia de los expedientes de formalización de los GORE al MINEM. Este decreto supremo sirvió para identificar expresamente la "evaluación de opinión sectorial sobre la cantidad de explosivos" como uno de los procedimientos administrativos cuya competencia recae en el MINEM, y que fue objeto de suspensión transitoria durante el proceso de transferencia.

Desde la entrada en vigencia de Ley N.° 32213 y el D.S. N.° 009-2025-EM, la gestión de la OTS corresponde exclusivamente al MINEM (DGFM), y el trámite debe realizarse a través de la Extranet MINEM. Es preciso subrayar que, los GORE ya no tienen competencia para emitir este pronunciamiento.

2.3. Quién emite la OTS y cómo se tramita

La OTS es emitida por el MINEM a través de la DGFM. Desde agosto de 2025, el trámite se realiza de manera exclusiva a través de la Extranet MINEM, plataforma digital habilitada para la gestión de los procedimientos de formalización. El minero debe ingresar su solicitud con los datos técnicos de su operación (tipo de actividad, método de explotación, área de trabajo), y la DGFM evalúa la pertinencia y cantidad de explosivos requeridos, emitiendo la opinión técnica que luego es presentada ante SUCAMEC.

2.4. Vigencia de la OTS

La OTS no tiene un plazo de vigencia autónomo: su eficacia está ligada a la vigencia del REINFO. Mientras el minero se encuentre inscrito en el REINFO y este mantenga su vigencia, la OTS que se le emita es válida para los efectos del trámite ante SUCAMEC. Como es de amplio conocimiento, el REINFO ha sido extendido hasta el 31 de diciembre de 2026 (o, textualmente, hasta que entre en vigor la futura Ley de la Pequeña Minería y Minería Artesanal — Ley MAPE), mediante la Ley N° 32537 publicada el 26 de diciembre de 2025.

III. EL CERTIFICADO DE OPERACION MINERA (COM)

3.1. Qué es el COM

El Certificado de Operación Minera (COM) es el instrumento de habilitación operativa definitiva que acredita que un Pequeño Productor Minero (PPM) o Productor Minero Artesanal (PMA) ya formalizado cumple con las condiciones mínimas de seguridad, técnicas y operativas exigidas por la legislación para el desarrollo de su actividad. Es el instrumento que cierra el ciclo de formalización y habilita al operador para ejercer su actividad minera de manera regular y definitiva dentro del ordenamiento jurídico.

A diferencia de la OTS y del COME, el COM no es un instrumento transitorio ni condicional: representa la habilitación plena y definitiva del operador minero dentro del régimen de la pequeña minería y la minería artesanal.

3.2. A quién aplica

Este punto es de importancia esencial. El COM no aplica a la gran minería ni a la mediana minería. El D.S. N.° 030-2008-EM —norma que crea y reglamenta el COM— se titula expresamente: "Aprueban criterios y requisitos para la emisión del Certificado de Operación Minera para la pequeña minería y minería artesanal". La gran minería y la mediana minería cuentan con instrumentos habilitantes propios dentro del marco general de la legislación minera (EIA, IGA, autorizaciones de inicio y reinicio emitidas por la Dirección General de Minería — DGM), regidos por un marco normativo distinto.

3.3. Base legal del COM

El sustento normativo del COM es:

a) D.S. N.° 030-2008-EM (publicado el 6 de junio de 2008): Norma que aprueba los criterios y requisitos para la emisión del COM para PPM y PMA. Establece los requisitos diferenciados según el tipo de operación (inicio, reinicio, ampliación) y el tipo de productor (PPM o PMA). Fija la competencia de los Gobiernos Regionales para su emisión.

b) D.S. N.° 018-2017-EM, Décima Segunda Disposición Complementaria Final: Establece que los sujetos que hayan culminado el proceso de formalización —habiendo obtenido la autorización de inicio de actividades de explotación— deben solicitar el COM conforme a lo dispuesto por el D.S. N.° 030-2008-EM. Esta disposición articula el final del proceso de formalización con el inicio de la habilitación definitiva vía COM.

c) D.L. N.° 1336 (2016): Establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral. Junto con el D.L. N.° 1293, configura el marco de la formalización que culmina en la obtención del COM.

3.4. Quién emite el COM

El COM es emitido por los Gobiernos Regionales (GORE) a través de sus Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) o Gerencias Regionales de Energía y Minas (GREM), competencia que fue transferida del gobierno central a los gobiernos subnacionales en virtud del D.S. N.° 036-2007-PCM. La evaluación técnica la realiza la DREM correspondiente al ámbito geográfico de la operación minera.

Los requisitos para la emisión del COM incluyen, entre muchos otros, el Registro Único de Contribuyentes (RUC), la Declaración Anual Consolidada (DAC), la certificación ambiental vigente, el título de concesión inscrito en SUNARP, los planes de trabajo suscritos por ingeniero de minas habilitado, y —para los que requieren explosivos en su operación regular— la lista de insumos y explosivos requeridos.

3.5. Vigencia del COM

El COM tiene vigencia indefinida en tanto el operador mantenga las condiciones que sustentan su emisión. Si se producen cambios en la operación (ampliación, modificación del método de explotación, cambio de titular), el operador debe gestionar la actualización correspondiente ante el GORE. El COM es personal e intransferible: en caso de transferencia de la concesión, el nuevo titular debe obtener su propio COM.

El COM — a setiembre del 2026 — se encuentra plenamente VIGENTE como instrumento definitivo de habilitación operativa para PPM y PMA formalizados. No ha sido derogado ni modificado sustantivamente.

IV. EL CERTIFICADO DE OPERACIÓN MINERA EXCEPCIONAL (COME)

4.1. Qué es el COME

El Certificado de Operación Minera Excepcional (COME) es el instrumento que habilita a los PPM y PMA inscritos en el REINFO (en proceso de formalización) para obtener, ante SUCAMEC, la Autorización Excepcional de Uso de Explosivos. Su nombre lo dice con estricta precisión: es "excepcional" porque opera fuera del régimen ordinario —que exige formalización completa— y "de operación minera" porque habilita provisionalmente al minero en proceso de regularización para continuar usando explosivos en sus operaciones extractivas.

El COME es, por tanto, un instrumento provisional: no habilita al minero para operar en general (esa función le corresponde al COM), sino exclusivamente a gestionar ante SUCAMEC la autorización de uso de explosivos mientras concluye su formalización. Su alcance material es restringido y su vigencia es temporal.

A este punto es necesario subrayar que, el COME no es una habilitación operativa general. Es únicamente el instrumento previo para obtener la Autorización Excepcional de Uso de Explosivos que expide SUCAMEC.

4.2. Base legal del COME

El COME fue creado por el D.S. N.° 046-2012-EM, publicado el 22 de noviembre de 2012. Sus disposiciones principales son:

Artículo 1: El MINEM (Lima) o los GORE emiten el COME a los mineros en proceso de formalización conforme al D.L. N.° 1105 (arts. 4 y 5).

Artículo 2: Los PMA pueden formar consorcios para la adquisición de explosivos.

Artículo 3: El COME tiene una vigencia de 6 meses, renovable cuando el minero acredite la existencia de contrato de explotación o acciones orientadas a su celebración.

Artículo 4: Requisitos para el COME: documentos de identidad, código de concesión, código REINFO, programa de trabajo, planos y documentación técnica.

Artículo 6: SUCAMEC (antes DICSCAMEC) es quien expide la Autorización Excepcional de Uso de Explosivos, tomando como base el COME emitido por MINEM o GORE.

Artículo 9: Si los explosivos son utilizados para actividades distintas a la formalización, el COME es cancelado. Si se acredita uso en actividades delictivas, se cancela además la inscripción en el REINFO.

El D.L. N.° 1105 —referido en el Artículo 1 del D.S. 046-2012-EM— fue luego actualizado por el D.L. N.° 1293 (en el año 2016) que creó el REINFO como único registro de formalización. A partir de entonces, como bien sabemos, los "mineros en proceso de formalización" son los inscritos en el REINFO.

4.3. Quién emite el COME

El COME es emitido por el MINEM (cuando la gestión se realiza ante la sede central en Lima) o por los GORE (a través de las DREM, para operaciones en sus respectivas jurisdicciones). Esta doble competencia se mantiene en el marco actual, aunque la Ley N.° 32213 y el D.S. N.° 009-2025-EM han reforzado la posición de ente rector del MINEM.

4.4. Vigencia del COME

El COME tiene una vigencia de 6 meses, renovable. Para la renovación, el minero debe acreditar la existencia de un contrato de explotación vigente o de acciones concretas orientadas a su celebración, lo

que demuestra que la actividad continua en el marco del proceso de formalización, tal y como lo exige la normativa pertinente.

Luego, a setiembre del 2026, el COME se encuentra plenamente vigente. La Ley N.° 32537, publicada el 26 de diciembre de 2025, extendió el REINFO hasta el 31 de diciembre de 2026 (o hasta la entrada en vigor de la Ley MAPE, como se ha señalado previamente). Por tanto, dado que el COME es un instrumento que opera dentro del REINFO, su existencia como mecanismo habilitante queda garantizada durante ese plazo de vigencia. La Ley N.° 32537 no lo derogó expresamente, ni existe norma posterior que lo haya extinguido.

Entonces, la OTS no autoriza directamente el uso de explosivos, sino que determina la cantidad técnicamente justificada que el minero puede solicitar a SUCAMEC, y es dicha entidad, con base en la OTS emitida por MINEM, quien expide la autorización de uso.

V. CUADRO COMPARATIVO: OTS, COM Y COME

Aspecto	OTS	COM	COME
Nombre completo	Opinión Técnica Sectorial sobre Explosivos	Certificado de Operación Minera	Certificado de Operación Minera Excepcional
Base legal principal	D.Leg. 1293; D.S. 018-2017-EM; D.S. 046-2012-EM; Ley 32213; D.S. 009-2025-EM	D.S. 030-2008-EM	D.S. 046-2012-EM
Destinatario	PPM y PMA inscritos en REINFO (en proceso de formalización)	PPM y PMA que han CULMINADO la formalización	PPM y PMA inscritos en REINFO (en proceso de formalización)
Quien emite	MINEM — DGFM (vía Extranet MINEM)	GORE a través de DREM/GREM	MINEM (Lima) o GORE según jurisdicción
Para que sirve	Opinión sectorial sobre CANTIDAD de explosivos que el minero puede solicitar a SUCAMEC durante la formalización	Habilitar definitivamente al PPM/PMA formal para iniciar, reiniciar o ampliar operaciones	Habilitar al minero en formalización para obtener Autorización Excepcional de Uso de Explosivos ante SUCAMEC

Naturaleza jurídica	Opinión técnica (no es título habilitante, es un pronunciamiento sectorial previo)	Título habilitante definitivo	Certificado habilitante provisional (solo para efecto de explosivos)
Vigencia	Según plazo del REINFO (hasta 31/12/2026 o entrada en vigor de Ley MAPE)	Indefinida mientras se mantengan las condiciones habilitantes	6 meses, renovable mientras subsista el REINFO
Estatus al 2026	VIGENTE — tramite exclusivo vía Extranet MINEM desde 2025	VIGENTE	VIGENTE — por extensión del REINFO (Ley 32537)

VI. DIFERENCIAS CLAVE Y ARTICULCIÓN ENTRE LOS INSTRUMENTOS

6.1. La OTS no es el COME, y el COME no es el COM

La confusión más frecuente en la práctica sectorial es equiparar estos tres instrumentos o, atribuir a uno las funciones del otro. A continuación, se precisan las diferencias cruciales:

OTS vs. COME: ambos operan en el ámbito de los mineros en proceso de formalización (REINFO) y ambos se relacionan con el uso de explosivos. Sin embargo, la OTS es una opinión técnica de MINEM sobre la cantidad de explosivos que el minero necesita, mientras que el COME es el certificado que habilita al minero ante SUCAMEC para solicitar la autorización de uso. En la práctica, la OTS sirve de fundamento técnico para que SUCAMEC determine las cantidades en la autorización, mientras que el COME es el título habilitante provisional.

COME vs. COM: el COME es provisional, exclusivo para uso de explosivos, y opera solo durante el proceso de formalización. El COM es definitivo, habilita la operación en general, y se obtiene solo tras culminar el proceso de formalización. El D.S. 018-2017-EM (Décima Segunda Disposición Complementaria Final) es expreso al respecto: quienes terminen la formalización deben solicitar el COM. El COME se extingue cuando el minero ya es formal y pasa a gestionar el COM.

OTS vs. COM: la OTS es un pronunciamiento sectorial sobre explosivos para mineros en formalización. El COM es la habilitación definitiva para mineros ya formalizados. No son intercambiables bajo ningún supuesto.

6.2. La secuencia lógica en el ciclo del minero

El recorrido normativo del PPM/PMA puede sintetizarse de la siguiente manera:

Fase 1 — Inscripción en REINFO: El minero ingresa al proceso de formalización. Desde este momento puede, si necesita explosivos, gestionar el COME ante MINEM/GORE y la OTS ante MINEM (DGFM vía Extranet), para que SUCAMEC le emita la Autorización Excepcional de Uso de Explosivos.

Fase 2 — Proceso de formalización: El minero acredita los requisitos del D.L N° 1336 (terreno superficial, concesión o contrato, IGAFOM). La DREM/GREM evalúa y, de ser el caso, emite la autorización de inicio o reinicio de actividades. El COME y la OTS se renuevan según necesidad en esta fase.

Fase 3 — Formalización culminada: Obtenida la autorización de inicio de actividades por la DREM/GREM, el minero es declarado formal y debe solicitar el COM ante el GORE (DREM/GREM) conforme al D.S. 030-2008-EM. El COME y la OTS pierden relevancia para este operador.

El COM no se otorga durante el proceso de formalización sino al final de este. Un minero con REINFO activo necesita OTS y/o COME, no COM. Un minero ya formalizado necesita COM, no COME ni OTS de formalización.

VII. CONCLUSIONES

1. La OTS (Opinión Técnica Sectorial sobre Explosivos) es un pronunciamiento técnico del MINEM-DGFM —tramitado vía Extranet— que determina la cantidad de explosivos que un PPM/PMA en proceso de formalización puede solicitar a SUCAMEC. No es un título habilitante ni opera como autorización de funcionamiento. Su vigencia está ligada al REINFO.

2. El COM (Certificado de Operación Minera) es el instrumento definitivo que habilita a los PPM y PMA que han culminado su formalización. Es emitido por el GORE (DREM/GREM). No aplica a la gran ni a la mediana minería. Es personal e intransferible.

3. El COME (Certificado de Operación Minera Excepcional) es el certificado provisional que habilita a los PPM/PMA en proceso de formalización (REINFO) para obtener la Autorización Excepcional de Uso de Explosivos ante SUCAMEC. Tiene vigencia de 6 meses renovables. Fue creado por el D.S. 046-2012-EM y al 2026 se encuentra plenamente vigente por extensión del REINFO.

Los tres instrumentos conviven en el sistema, cada uno en su fase, con su ente rector y con una aplicación práctica singular, por lo que resulta adecuado estar pendientes de las actualizaciones normativas, y a los cambios que podrían proponernos en este tiempo de solicitud de facultades delegadas o proyectos legislativos.

100 PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE MINERÍA EN EL PERÚ – Nohelia Llerena Ccasani, Directora del Consejo Nacional de Minería, CONADEMI: PREGUNTA EXTRA

