

Por: Carlos Alberto Castro S.

Concesiones ociosas y superposición de derechos mineros en el Perú: una agenda pendiente para la MAPE



Foto: El Peruano.

1. Introducción

El pasado mes de marzo de 2026, la Comisión de Energía y Minas del Congreso anterior aprobó un predictamen que acumulaba nueve proyectos de ley orientados a modificar el régimen de concesiones mineras. Entre los principales cambios propuestos se planteaba reducir el plazo máximo de inactividad de las concesiones de 30 a 15 años, introducir un derecho de vigencia progresivo según la cantidad de hectáreas y crear el Plan de Trabajo e Inversión Progresiva como obligación del titular. Este no es un evento aislado: como ha sido señalado por distintos especialistas y medios (entre ellos, Gabriel Arriarán, 2025, y el Observatorio de Conflictos Mineros de CooperAcción, 2025), la medida puede considerarse parte de una reforma del sector minero impulsada desde la base productiva, en la que la presión organizada de la Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) y su relativa influencia en el poder estatal, la prórroga del Registro Integral

de Formalización Minera (REINFO) aprobada en diciembre de 2025 y el debilitamiento institucional del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) tras los cambios de octubre de 2025 —en particular, la vacancia de

Dina Boluarte el 10 de octubre de 2025 y la consiguiente salida del ministro Jorge Montero del MINEM, que había impulsado la agenda de formalización— dibujan una tendencia estructural que va más allá de cualquier ley particular.

El debate público se ha polarizado en dos posiciones: quienes ven en la reforma una corrección técnica urgente ante la brecha entre el 15.5% del territorio concesionado y el 1.4-1.5% en operación efectiva; y quienes, entre ellos el MINEM, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y, el Instituto Peruano de Economía (IPE) alertan que la reducción de plazos amenaza la seguridad jurídica en un sector minero donde los proyectos tardan en promedio 40 años desde el descubrimiento hasta la producción.¹

Desde nuestra perspectiva, ambas posiciones son incompletas. La reforma aprobada corrige incentivos cuestionables del Decreto Legislativo 1320 pero no aborda el problema estructural de fondo: la superposición de derechos sobre territorios donde opera la MAPE, la minería informal y las comunidades campesinas e indígenas que son propietarias legítimas de la superficie. Sin resolver esta dimensión, la reforma de caducidad puede liberar concesiones sin garantizar que lleguen a quienes más las necesitan (p.e. mineros con interés en formalizarse).

2. El sistema de concesiones y sus fallas estructurales

2.1 Un sistema diseñado para otro sector

El Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (DS 014-92-EM), diseñado en 1992 para atraer inversión extranjera a gran escala, presenta tres características que generan el problema de fondo: (i) la unidad mínima de concesión de 100 hectáreas —desproporcionada para un minero artesanal que opera en menos de una hectárea—; (ii) la separación entre derechos mineros y derechos superficiales sin mecanismos de coordinación entre titulares y propietarios de la superficie; y (iii) la ausencia de ordenamiento territorial vinculante que delimite zonas aptas para distintas escalas de actividad minera.

El resultado de estas fallas de diseño es una concentración extrema del territorio minero concesionado: según datos del Observatorio de Conflictos Mineros (CooperAcción, 2025)² apenas el 4.23% de los titulares de concesiones —correspondiente a la gran y mediana minería— controla el 63% del área total concesionada.

1 <https://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2025/09/De-promesa-a-produccion-El-largo-viaje-de-un-proyecto-minero-en-el-Peru.pdf>

2 <https://conflictosmineros.org.pe/wp-content/uploads/2025/12/Revista-Informe-de-Conflictos-Mineros-37.pdf>

2.2 La trampa de las concesiones ociosas para la MAPE

Las concesiones ociosas no son solo un problema de eficiencia económica para el Estado: son una barrera de entrada estructural para la MAPE. El análisis del período 2016-2025 muestra que las zonas con mayor riqueza geológica —las más atractivas para la minería artesanal— ya están adjudicadas a operadores formales de mayor escala que no las explotan activamente, pero tampoco las liberan.

Esto empuja a los artesanales hacia la informalidad en concesiones ajenas o hacia áreas prohibidas. Este punto conecta directamente con la reforma aprobada: si la caducidad de concesiones ociosas no viene acompañada de un mecanismo de reasignación prioritaria para la MAPE, las áreas liberadas simplemente regresarán al mercado de concesiones donde las grandes empresas seguirán teniendo ventaja competitiva.

2.3 La superposición como resultado y no como accidente

El dato más revelador del análisis estructural es que más del 95% de los operadores MAPE opera en concesiones de terceros (CONFEMIN, citado en La República, 2025).³ Esta no es una excepción: es la condición normalizada de la MAPE en el Perú. A ello se suma que el Programa MAAP (Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina) documentó en diciembre de 2024 un total de 799 concesiones minera con potenciales conflictos en la Amazonía peruana, con una superposición de 158 580 hectáreas —el 89% sobre territorios de comunidades nativas.

La superposición tampoco es homogénea: el análisis distingue tres escenarios diferenciados con dinámicas propias: MAPE sobre concesiones de gran minería (La Libertad, Cajamarca); MAPE sobre concesiones de mediana minería semiactivas (Puno, Cusco, Apurímac); y MAPE informal sobre concesiones de pequeña minería formal —el escenario más conflictivo por la similitud de escala, pero la diferencia jurídica entre actores.

3. El reinfo revela el problema sin resolverlo

3.1 Los números del fracaso

El REINFO, creado en 2016 para canalizar a los operadores MAPE hacia la legalidad, ha registrado históricamente 82 166 operadores, de los cuales, en mayo de 2025, el 74.8% —equivalente a 61 482 operadores— se encontraba suspendido por incumplimiento de requisitos. En dos décadas de procesos sucesivos de formalización —desde la Ley 27651 de 2002—, solo alrededor de 11 100 mineros han completado el proceso: una tasa de éxito inferior al 15%.

³ <https://larepublica.pe/economia/2025/05/25/mineria-informal-y-reinfo-bajo-la-lupa-mas-del-95-de-los-mineros-artesanales-trabajan-en-concesiones-ajenas-minem-hnews-616104>

Estos números no reflejan necesariamente la falta de voluntad de los operadores MAPE. Por el contrario, reflejan que el REINFO no resuelve el problema de acceso al territorio. La inscripción en el registro brinda protección legal temporal pero no otorga ningún derecho sobre el área donde se opera. Sin un contrato suscrito con el titular de la concesión —que el marco normativo no puede obligar a ningún titular a firmar—, el proceso de formalización es técnicamente imposible para la mayoría.

El fracaso del REINFO debe analizarse ahora como una ventana de diagnóstico del problema estructural, evitando tanto la narrativa de criminalización de la MAPE como la romantización de la informalidad.

3.2 El ciclo vicioso de la informalidad y sus consecuencias

El sistema de concesiones vigente genera un círculo que se retroalimenta: concentración del territorio en pocos titulares → MAPE instalada informalmente en concesiones ajenas → REINFO como parche de protección temporal → imposibilidad de formalización por falta de contrato con titular → protestas y presión política → prórroga del REINFO → reinicio del ciclo. Cada vuelta de este ciclo incrementa el número de inscritos sin reducir la informalidad estructural.



Las consecuencias son fiscales —pérdidas estimadas en S/2000 millones anuales según la Asociación de Contribuyentes del Perú—, ambientales —uso y vertimiento no controlados de mercurio y cianuro—, y de seguridad —inserción de organizaciones criminales en las cadenas de comercialización del oro informal.

4. La reforma en proceso: avances y límites

4.1 Lo que el último predictamen intenta resolver

El texto sustitutorio del dictamen representa avances técnicos reales respecto al régimen del Decreto Legislativo 1320:

- Reduce de 30 a 15 años el plazo máximo de inactividad tolerada (con prórroga excepcional de hasta 5 años), eliminando el incentivo especulativo más evidente.
- Introduce un **derecho de vigencia progresivo** (USD 3 hasta 10 000 ha; USD 5 para extensiones de 10 000 a 50 000; USD 8 para extensiones de 50 000 a 100 000; y, USD 12 para más de 100 000 ha) que desincentiva la acumulación de grandes portafolios sin actividad.
- Crea el **Plan de Trabajo e Inversión Progresiva** (artículo 42-A) como obligación quinquenal verificable, lo que introduce por primera vez un instrumento de planificación.
- Reconoce contratos entre titulares y mineros del REINFO como actividad válida para efectos de la obligación de producción (Disposición Complementaria Primera).
- Establece un artículo 9-A sobre acuerdos voluntarios de participación en beneficios para comunidades.

4.2 Lo que no resuelve

Sin embargo, desde la perspectiva de la MAPE y las comunidades, el texto sustitutorio tiene cinco limitaciones críticas:

Primero, el mecanismo de reasignación de concesiones caducadas queda sujeto a una reglamentación posterior, sin criterios vinculantes que prioricen a los operadores de la MAPE y comunidades. El PL 13481/2025-CR propuso una reasignación prioritaria que el texto final debilitó. Segundo, el reconocimiento de contratos con mineros del REINFO (Disposición Complementaria Primera) resuelve el problema para el titular —al permitirle evitar la caducidad— sin solucionar el problema de fondo de la MAPE, que sigue sin derechos propios sobre el territorio.

Tercero, el artículo 9-A establece acuerdos voluntarios de participación en beneficios para comunidades, sin mecanismos coercitivos. La versión original del PL 12708/2025-CR planteaba accionariado obligatorio, que en el predictamen aprobado se recogió con carácter voluntario (Gestión; El Comercio, marzo 2026)—una corrección técnica válida— pero no fue reemplazado por ningún mecanismo alternativo de garantía.

Cuarto, la reforma no aborda la falla de diseño de la concesión mínima de 100 hectáreas, que hace inaccesible el sistema concesional para los operadores artesanales y perpetúa su dependencia de contratos con titulares de terceros.

Quinto, el texto no introduce ningún mecanismo de integración catastral entre el registro del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) y los catastros de comunidades campesinas y nativas, las áreas naturales protegidas y los bosques —la fuente más directa de nuevas superposiciones—.

4.3 ¿Son realistas los 15 años para la caducidad?

La crítica técnica más repetida sobre el predictamen y la reforma normativa —respaldada por el estudio del IPE⁴— es que los proyectos mineros tardan en promedio 40 años desde el descubrimiento hasta la producción. Frente a esto, el texto sustitutorio introduce la prórroga excepcional condicionada a la existencia de un instrumento ambiental aprobado, a inversiones comprobadas superiores a USD 1 millón, y a procesos de consulta previa en curso. Este mecanismo es técnicamente robusto para distinguir la inactividad especulativa de la inactividad estructuralmente forzada —pero su efectividad depende de la capacidad de verificación del MINEM/INGEMMET—, que históricamente ha sido débil.

Aún queda por evaluar con precisión qué resuelve y qué no resuelve el texto sustitutorio aprobado, sin caer en la descalificación global (posición MINEM/SNMPE).

5. Hacia una reforma integral: cinco ejes ausentes

Llegados a este punto, resulta útil proponer los componentes de política pública que deben acompañar la reforma aprobada para avanzar hacia una reforma minera integral que resuelva los problemas de la MAPE.

Eje 1: Reforma del sistema concesional para la MAPE

Crear una categoría específica de concesión MAPE de extensión mínima de 5 hectáreas, con requisitos y costos proporcionales, articulada directamente con el REINFO. Este es uno de los cambios más urgentes porque ataca la causa raíz: la inaccesibilidad del sistema concesional para los operadores artesanales.

Eje 2: Ordenamiento territorial minero vinculante

Implementar el sistema integrado de ordenamiento territorial y concesiones propuesto por Chinchay Tuesta y Scurrah (Derecho PUCP, 2024): un sistema que, antes del otorgamiento de nuevas concesiones, determine qué áreas son aptas para la gran minería, cuáles para la MAPE y cuáles deben quedar libres de actividad minera por razones ambientales, culturales o de uso comunal. Sin ordenamiento territorial vinculante, la reforma de caducidad generará nuevas superposiciones.

⁴ <https://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2025/09/De-promesa-a-produccion-El-largo-viaje-de-un-proyecto-minero-en-el-Peru.pdf>

Eje 3: Mecanismo obligatorio de mediación entre los titulares de las concesiones y los operadores de la MAPE

El marco normativo debe establecer la obligación de negociar de buena fe contratos de explotación o subcontratación con operadores MAPE que demuestren uso histórico del área, con plazos definidos y un árbitro estatal para casos de desacuerdo. La voluntariedad actual convierte al contrato en un instrumento de veto del titular.

Eje 4: Integración catastral efectiva

Implementar la integración real del catastro minero (INGEMMET) con los catastros de comunidades campesinas y nativas (Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego-MIDAGRI), áreas naturales protegidas (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SERNANP), bosques (Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre-SERFOR) y patrimonio cultural (Ministerio de Cultura). El sistema debe generar alertas automáticas de superposición antes de otorgar nuevas concesiones o de aprobar reasignaciones de concesiones caducadas.

Eje 5: Política diferenciada para la MAPE y la minería ilegal

Diseñar políticas que distingan operativamente entre la MAPE informal en proceso de formalización (que requiere regularización), la MAPE en zona gris jurídica (que requiere mecanismos de resolución de conflictos), y la minería ilegal vinculada a organizaciones criminales (que requiere interdicción).

La criminalización indiscriminada desincentiva la formalización y deslegitima las políticas públicas del sector.

6. Conclusiones y recomendaciones

Consideramos que la reforma aprobada en el dictamen de marzo de 2026 constituye un avance técnico y políticamente significativo en la corrección de los incentivos perversos del Decreto Legislativo 1320. Sin embargo, es una reforma incompleta que aborda la dimensión corporativa del problema (concesiones ociosas de gran y mediana minería) sin resolver la dimensión territorial y social —la superposición con las actividades de la MAPE y la minería informal, así como con los derechos de las comunidades—. En términos del círculo vicioso que describe el análisis del período 2016-2025, la reforma actúa sobre el síntoma —la inactividad prolongada— sin atacar la causa raíz: la concentración del acceso al territorio minero y la ausencia de mecanismos inclusivos de gobernanza.

Desde una perspectiva sociológica, la reforma también debe leerse como parte de un reequilibrio político más amplio entre la gran minería formal y la pequeña minería, impulsado por dinámicas de organización social de base que se desarrollan al margen de los canales estatales. Ignorar esta dimensión política —como lo hace tanto el MINEM como la SNMPE— garantiza la ineficacia de cualquier respuesta técnica.

Recomendaciones priorizadas:

Recomendación 1 — Inmediata (0-90 días): en el proceso de reglamentación del texto sustitutorio, el MINEM debe establecer criterios vinculantes de prioridad para la reasignación de concesiones caducadas: primero, MAPE formalizada con REINFO vigente en el área; segundo, organizaciones de comunidades campesinas o nativas propietarias de la superficie; tercero, cooperativas mineras con personería jurídica. Sin esta disposición reglamentaria, la caducidad de concesiones ociosas será capturada por operadores de mayor escala.

Recomendación 2 — Corto plazo (3-6 meses): el INGEMMET debe elaborar y publicar, antes de que venza el plazo de adecuación normativa de 90 días, un **mapa de superposición actualizado** que cruce las concesiones ociosas susceptibles de caducidad con el registro REINFO, el catastro de comunidades y las áreas de conflicto identificadas por el MAAP. Este mapa debe ser público y accesible.

Recomendación 3 — Mediano plazo (6-18 meses): el Poder Ejecutivo debe retomar —con el nuevo MINEM— el proceso de elaboración de la nueva ley para la MAPE interrumpido en octubre de 2025 e incorporar como eje central la reforma de la concesión mínima y el mecanismo obligatorio de mediación entre los titulares de las concesiones y los operadores de la MAPE. Este proceso debe incluir consulta previa con comunidades indígenas.

Recomendación 4 — Para la sociedad civil y la academia: monitorear la implementación del artículo 42-A (Plan de Trabajo e Inversión Progresiva) y de la Disposición Complementaria Primera (contratos con REINFO) como los dos mecanismos con mayor potencial de impacto en la MAPE. Documentar su aplicación práctica y sus efectos diferenciados por tipo de concesionario y región.

Recomendación 5 — Para organismos de cooperación: apoyar técnicamente el diseño de un sistema piloto de ordenamiento territorial minero en dos o tres regiones con alta conflictividad asociada a la MAPE, como Arequipa, Puno y Cusco, como base para un modelo escalable que combine un enfoque basado en la tenencia de concesiones con criterios de ordenamiento territorial vinculante y participación comunal.

El resultado del nuevo ciclo de esta reforma dependerá de cómo se incline la balanza en la disputa entre los actores que representan políticamente a la MAPE dentro del aparato estatal y aquellos que expresan los intereses de la gran minería, una disputa que el nuevo gobierno de Keiko Fujimori — surgido de la ajustada segunda vuelta de junio de 2026— tendrá que arbitrar. Si bien ambos bloques conservan una considerable capacidad de influencia sobre el Ejecutivo y el parlamento, la conocida cercanía de los gremios de la gran minería a Fuerza Popular ofrece ya una pista sobre la probable inclinación de esa contienda, que probablemente no se aparte de las tendencias observadas en el último ciclo político. Queda por ver, entonces, si la presión organizada de la MAPE conservará la capacidad de incidencia que mostró entre 2024 y 2025 o si el reacomodo de fuerzas terminará favoreciendo a los actores con mayor arraigo en la coalición gobernante.