



UNIVERSIDAD  
**SAN IGNACIO  
DE LOYOLA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**Carrera de Derecho**

**EL IMPACTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA, A  
RAÍZ DE LA COVID-19, EN LAS OBLIGACIONES  
MINERAS EN EL PERÚ**

**Trabajo de Investigación para optar el Grado Académico de  
Bachiller en Derecho**

**PATRICIA ANTHUANET CASASOLA LAINES**  
**(0000-0001-7636-2065)**

**Lima – Perú**  
**2020**

### Dedicatoria

*A mis padres y hermano, por centrar todo su esfuerzo en nosotros y ayudarme a cumplir todos mis objetivos. A mi diversa pero gran familia, en especial a mis abuelos.*

*Este trabajo es el resultado de todo su apoyo, motivación y reto constante de salir adelante.*

*Quedo eternamente agradecida con ustedes. Este logro es nuestro.*

Agradecimiento

*A la Universidad San Ignacio de Loyola y profesores, por brindarme la formación profesional. En especial al Dr. Jaime Tejada por guiarme en el desarrollo del presente trabajo.*

## TABLA DE CONTENIDO

<b>Resumen .....</b>	<b>8</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo I: Problema de Investigación .....</b>	<b>10</b>
1.1. Planteamiento del Problema.....	10
1.2. Formulación del Problema .....	11
1.3. Objetivos de la Investigación .....	11
1.4. Delimitación Temporal y Espacial .....	12
1.5. Justificación de la Investigación.....	12
1.6. Limitaciones de la Investigación .....	13
<b>Capítulo II: Antecedentes de la Investigación .....</b>	<b>14</b>
2.1. Antecedentes Nacionales .....	14
2.2. Antecedentes Internacionales .....	18
2.2.1. Chile .....	19
2.2.2. Argentina .....	20
<b>Capítulo III: La Industria Minera en el Perú.....</b>	<b>24</b>
3.1. Actividades de la Industria Minera.....	24
3.1.1. Cateo.....	24
3.1.2. Prospección .....	25
3.1.3. Exploración.....	26
3.1.4. Explotación .....	27
3.2. Clasificación de la Industria Minera.....	28
3.2.1. Por escala de producción .....	28
3.2.2. Por clase de sustancias.....	32
<b>Capítulo IV: La Concesión Minera.....</b>	<b>33</b>
4.1. Características de la Concesión Minera .....	35
4.2. El Procedimiento Ordinario Minero (POM) .....	38
4.2.1. Principios Procedimentales .....	38

4.2.2.	Petitorio Minero .....	39
4.2.3.	Primera Evaluación Técnica y Legal .....	41
4.2.4.	Publicación de los avisos .....	42
4.2.5.	Segunda Evaluación Técnica y Legal .....	42
4.2.6.	Publicación de la Resolución de Concesión Minera.....	43
4.2.7.	Certificado que Declara Consentida la Resolución de Presidencia .....	44
4.3.	Recurso de Revisión .....	44
4.4.	Acción Contenciosa Administrativa .....	45
 <b>Capítulo V: Sistemas de Amparo Minero .....</b>		<b>47</b>
5.1.	Por el Trabajo .....	47
5.2.	Por el Pago de Canon.....	48
5.3.	Amparo Mixto .....	49
 <b>Capítulo VI: Tratamiento de las Obligaciones Mineras en el Texto Único Ordenado de la Ley General De Minería .....</b>		<b>51</b>
6.1.	Derecho de Vigencia .....	51
6.2.	Producción Mínima .....	54
6.3.	Penalidades .....	56
6.4.	Inversión mínima.....	58
 <b>Capítulo VII: Metodología .....</b>		<b>61</b>
7.1.	Tipo y Diseño de Investigación.....	61
7.2.	Técnicas para Recolección de Información .....	62
7.3.	Aspectos Éticos .....	63
 <b>Capítulo VIII: Análisis y Discusión .....</b>		<b>64</b>
 <b>Conclusiones .....</b>		<b>70</b>
<b>Recomendaciones .....</b>		<b>72</b>
<b>Referencias Bibliográficas.....</b>		<b>77</b>

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.-</b> Monto recaudado por conceptos de Derecho de vigencia y Penalidad .....	17
<b>Gráfico 2.-</b> Evolución mensual del empleo minero en el 2020 .....	66
<b>Gráfico 3.-</b> Evolución del empleo promedio en minería 2020 (expresado en miles) .....	67

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.-</b> Cuadro de pagos según el régimen minero.....	53
<b>Tabla 2.-</b> Cuadro comparativo de las normativas .....	55
<b>Tabla 3.-</b> Cuadro de pagos según la normativa anterior.....	57
<b>Tabla 4.-</b> Cuadro de pagos según la normativa vigente .....	57

## **Resumen**

En el presente trabajo de investigación partimos realizando un análisis a la actividad minera, la concesión minera, el sistema de amparo adoptado en nuestro país y centrando el enfoque, dada su importancia en el Derecho Minero, en las obligaciones mineras en virtud del otorgamiento de la concesión minera. Por ello, desarrollamos los conceptos generales de las obligaciones mineras, su importancia y las consecuencias generadas ante el incumplimiento de las mismas.

Asimismo, dado el contexto actual al que se enfrenta el sector minero, se analiza si las medidas impuestas por el Estado peruano con la finalidad de mitigar el impacto económico son suficientes; para ello, se considera la legislación y las normas a raíz de la pandemia dictadas por otros países con un gran potencial minero.

Por otra parte, ante el vacío legal en la normativa frente a casos de fuerza mayor, caso fortuito y hechos no imputables a concesionario se proponen medidas de solución (temporal, permanente y excepcional) con la finalidad de mitigar el impacto económico que atraviesa el sector minero respecto al cumplimiento de las obligaciones por el periodo 2020.

### **Palabras clave:**

Derecho Minero – Obligaciones Mineras – Derecho de Vigencia – Acreditación de Producción e Inversión mínima – Covid-19.

## **Abstract**

In the present work of investigation we started by making an analysis to the mining activity, the mining concession, the system of protection adopted in our country and centering the approach, given its importance in the Mining Law, in the mining obligations by virtue of the granting of the mining concession. For this reason, we developed the general concepts of mining obligations, their importance and the consequences generated by the failure to comply with them.

Likewise, given the current context faced by the mining sector, we analyze whether the measures imposed by the Peruvian State in order to mitigate the economic impact are sufficient; to this end, we consider the legislation and regulations following the pandemic issued by other countries with great mining potential.

On the other hand, in view of the legal vacuum in the regulations regarding cases of force majeure, fortuitous cases and events not attributable to the concessionaire, solution measures are proposed (temporary, permanent and exceptional) with the aim of mitigating the economic impact that the mining sector is experiencing with respect to compliance with the obligations for the period 2020.

### **Key words:**

Mining law – Mining obligations – Right of use – Minimum production and investment

Accreditation – Covid-19.

## **Capítulo I: Problema de Investigación**

### **1.1. Planteamiento del Problema**

A lo largo de los años, la industria minera ha calificado como una de las actividades económicas más importantes en nuestro país. Una muestra clara de ello es su contribución equivalente al 9% del Producto Bruto Interno (PBI), sus altos porcentaje en la recaudación del Impuesto a la Renta, su gran participación en las exportaciones, los montos recaudados por conceptos de obligaciones mineras, entre otros.

En ese sentido, considerando el gran impacto que tiene la industria minera en nuestra economía, es necesario que nuestra legislación otorgue a los inversores mineros la seguridad jurídica en sus actividades, la cual les permita un buen desarrollo en sus inversiones. Por ende, las regulaciones dictadas deben ir acorde a la realidad peruana, asumiendo todos los supuestos posibles, con la finalidad de que su ocurrencia no incida en las atribuciones (otorgamiento de explorar o explotar la concesión minera) y obligaciones (derecho de vigencia, acreditación de producción e inversión mínima) otorgadas al titular de la concesión minera, dado que el cumplimiento de las obligaciones depende del desarrollo de las atribuciones.

Ahora bien, tras las normas dictadas a raíz de la propagación de la Covid-19, las cuales abarcan el Estado de Emergencia Nacional en el Perú y las restricciones de tránsito, a excepción de las actividades consideradas como esenciales, debemos indicar que en un principio no se consideró a la industria minera como tal; sin embargo, posteriormente se le incluyó como actividad esencial, sujeta al cumplimiento de protocolos de salubridad. A pesar de ello, el sector minero y las empresas operantes tuvieron como consecuencia un gran impacto en la capacidad

productiva de las empresas mineras y un vacío normativo respecto al cumplimiento de las obligaciones mineras, en tanto no se podía ejercer las atribuciones otorgadas por causas no imputables al titular minero.

## **1.2. Formulación del Problema**

¿Cuál es el impacto y el efecto de una situación de Estado de Emergencia en el cumplimiento de las obligaciones mineras establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería para los años 2020 y 2021?

## **1.3. Objetivos de la Investigación**

### **1.3.1. Objetivos generales**

Analizar el impacto que tuvo el Estado de Emergencia Sanitaria y Nacional en las obligaciones mineras del Perú en el periodo 2020 - 2021.

### **1.3.2. Objetivos Específicos**

- a) Explicar las obligaciones mineras que surgen a raíz del otorgamiento de las concesiones mineras en el Perú.
- b) Describir la problemática originada en el sector minero a raíz del Estado de Emergencia Nacional y Sanitaria en Perú.
- c) Examinar la normativa que prorroga los plazos de las obligaciones mineras a raíz del Estado de Emergencia.
- d) Evaluar las ventajas y desventajas de las prórrogas de las obligaciones mineras en el marco del Estado de Emergencia Nacional y Sanitaria a raíz de la Covid-19 en el Perú.

#### **1.4. Delimitación Temporal y Espacial**

La presente investigación busca evaluar la situación problemática indicada, dentro de un ámbito espacial delimitado a todo Perú, específicamente, a las principales regiones mineras que existen dentro de nuestro país.

En ese sentido, nuestra investigación se delimita a la evaluación de esta situación en los años 2020 y 2021.

#### **1.5. Justificación de la Investigación**

Este trabajo de investigación busca brindar conocimientos al lector respecto al sistema de amparo minero; realizar un análisis sobre cada una de las obligaciones mineras cuyos plazos han sido prorrogados; la importancia de las obligaciones mineras; las formas para su cumplimiento; y, las alternativas que existen para reducir el cobro de penalidades a través de las diversas figuras jurídicas que otorga la normativa. Asimismo, identificaremos los beneficios y las diferencias entre lo establecido en la normativa y la prórroga otorgada por el Ejecutivo.

Para ello, adicional a los dispositivos aplicables a las figuras jurídicas materia de investigación, consideraremos los siguientes dispositivos legales: (i) el Decreto Legislativo N° 1483, “Decreto Legislativo que establece la ampliación de los plazos para asegurar el cumplimiento de determinadas obligaciones mineras de los titulares mineros”; y, (ii) el Decreto Supremo N° 013-2020-MINEM, “Decreto Supremo que establece normas complementarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1483”.

## **1.6. Limitaciones de la Investigación**

Si bien el derecho minero y las concesiones mineras abarcan una gran rama del derecho y son temas que han sido abordados a lo largo de los años por diversos autores, las obligaciones mineras en el Perú no han sido ampliamente desarrolladas en cuanto a investigación, razón por la cual el número de libros, publicaciones de artículos de revistas y demás tipos de doctrina sobre el tema es muy reducido.

Debemos considerar las actuales restricciones y limitaciones de tránsito, así como también las limitaciones para atención al público en las diversas entidades administrativas, las cuales se pueden traducir en una menor capacidad para hacer investigaciones ante las autoridades administrativas encargadas de los procedimientos mineros y el acceso a la información necesaria correspondiente a doctrina.

Asimismo, otra limitación a la elaboración del presente trabajo consiste en los vacíos legales existentes dentro del ordenamiento jurídico peruano, ya que no contemplan los supuestos de incumplimiento de las obligaciones mineras ante eventos no imputables al titular minero, debiendo recurrir a pronunciamientos anteriores de las autoridades administrativas y referencias de países con una legislación similar a la nuestra con el fin de plantear soluciones ante la problemática señalada.

## **Capítulo II: Antecedentes de la Investigación**

### **2.1. Antecedentes Nacionales**

Una de las actividades económicas con mayor influencia en el Perú a lo largo de los años ha sido la actividad minera, dado que posee una gran variedad de riquezas naturales y minerales en las diversas regiones del país. Esto ha logrado posicionar al Perú entre los primeros puestos de productores de plata (1°), cobre (3°), zinc (3° lugar), oro (7°), entre otros; los cuales representan una gran exportación en los siguientes mercados: Estados Unidos, China, Suiza, Japón, Canadá y la Unión Europea. Como consecuencia de ello, a nivel macroeconómico, el sector minero representa un gran porcentaje en las exportaciones, pago de tributos y promoción del empleo, entre otros.

En cuanto a estadísticas previas, el informe de Promoción de la Inversión Privada Perú – Pro Inversión de 2016, el cual analiza la inversión extranjera directa por sectores, establece que un 22% de la inversión extranjera tuvo como origen la minería (p. 25); por lo que se le considera uno de los factores clave en el crecimiento de nuestra economía al generar dinamismo en la esfera macroeconómica.

Es preciso indicar que, a lo largo de los años, nuestro país ha destacado en la industria minera por su gran producción de minerales de cobre, oro y plata en diversos departamentos. Siendo los principales productores cupríferos, los departamentos de Arequipa, Ancash y Cusco; de oro, La Libertad, Cajamarca y Madre de Dios; y, de plata, Junín, Lima y Ancash.

No obstante ello, tras el último análisis de competitividad realizado por Fraser Institute en su informe anual de minería<sup>1</sup>, el cual se encarga de plasmar las percepciones de inversionistas mineros bajo diversos criterios respecto a jurisdicciones de todo el mundo, en el año 2019 nuestro país ha tenido una significativa caída en comparación años anteriores, tal es así que en los años 2016 y 2017 se obtuvieron buenos resultados en cuanto a la percepción de los inversionistas y en el año 2018 nuestro país logró obtener el puesto 14 de 83 zonas analizadas.

Es así que en los resultados del año 2019<sup>2</sup>, la posición de nuestro país descendió al puesto 24 de 76 jurisdicciones, implicando que, a nivel de América Latina, nos encontremos después de Chile –ubicado en el puesto 17– y de la provincia de San Juan en Argentina –ubicada en el

---

<sup>1</sup> Fraser Institute es una organización canadiense independiente, la cual tiene como misión “medir, estudiar y comunicar el impacto de los mercados competitivos y la intervención gubernamental en el bienestar de los individuos” (traducido del inglés) a través de la realización de investigaciones sobre temas económicos, sociales y educativos, las cuales son financiadas a través de la venta de publicaciones, contribuciones de sus miembros y fundaciones.

Por otra parte, su informe anual de minería tiene por objetivo mostrar un ranking referido al nivel de atracción de inversión para los diversos destinos mineros en función a las percepciones de los principales actores del sector minero del mundo, tales como directores y ejecutivos de compañías mineras.

<sup>2</sup> Los resultados del informe anual de minería se rigen en virtud de las percepciones de diversos gerentes y ejecutivos, respecto a las diferentes jurisdicciones analizadas, bajo los siguientes criterios:

- (i) Potencial minero: analiza el potencial geológico de una jurisdicción independientemente de la política que posean, es decir, se centra únicamente en el aspecto geológico. Bajo este criterio, a lo largo de los años nuestro país ha obtenido calificaciones altas.
- (ii) Percepción de políticas: captura las opiniones de los encuestados sobre los efectos de las políticas en jurisdicciones con las que están familiarizadas, es decir, analiza cuál es la percepción de la regularización ambiental, contexto político, normativa tributaria, duplicación e inconsistencias regulatorias; incertidumbre sobre disputas territoriales y áreas protegidas (parques naturales, centros arqueológicos, entre otros), acuerdos sociales, seguridad jurídica, etc. En el caso de nuestro país, a diferencia del criterio anterior, las cifras han ido en descenso dadas las normativas regulatorias vigentes.
- (iii) Índice de competitividad: analiza el atractivo de inversión, para ello se considerará los factores políticos del país (40%) y el potencial minero del territorio (60%). Al respecto, realizando un análisis sobre nuestro país, podemos indicar que existe un margen muy grande entre lo que representa nuestro potencial geológico versus la percepción que tienen los inversionistas sobre nuestras políticas mineras, lo cual implica que debemos reanalizar dicho criterio a nivel país.

puesto 21–, es decir nos ubica en el tercer lugar de destino de inversión bajo la percepción de los inversionistas mineros.

Pese a los resultados del informe Fraser, el Anuario Minero 2019, emitido por la Dirección de Promoción Minera del Ministerio de Energía y Minas del Perú<sup>3</sup>, indica que nuestro país logró superar la meta de inversiones tras haber ejecutado US\$ 6,157 millones de dólares americanos, lo cual implica un crecimiento en el subsector minero por tercer año consecutivo. Asimismo, indica que se logró obtener más de 28 mil millones de dólares en el ámbito de exportaciones mineras, representando el 60% del total exportado por el Perú; se logró una participación del sector en el Producto Bruto Interno (PBI) equivalente al 9.1%; y, se pudieron realizar transferencias ascendentes a 4,644 millones de soles por concepto de recursos mineros, los cuales coadyuvan con el desarrollo humano en las jurisdicciones de los Gobiernos Regionales y Locales.

En esa misma línea, el informe precisa que, respecto al monto recaudado por conceptos de Derecho de Vigencia y Penalidad, nuestro país logró recaudar un monto ascendente a 230 millones de soles<sup>4</sup>, el cual asciende en 7% sobre el monto transferido en el año 2018. Al respecto, las regiones más beneficiadas fueron Arequipa con una transferencia del 13.4% del

---

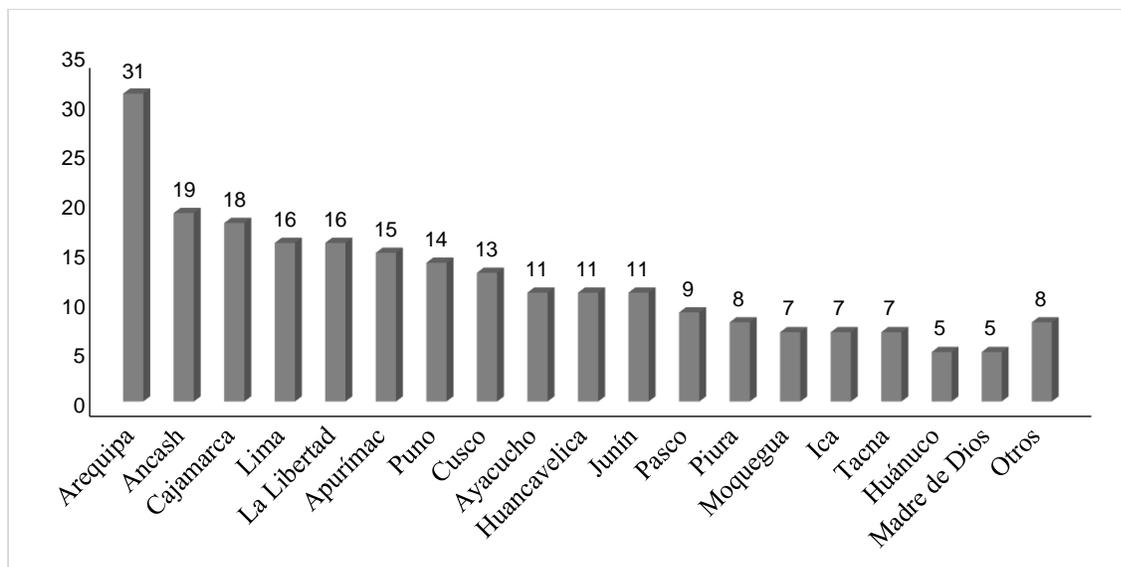
<sup>3</sup> Este anuario minero, emitido por la Dirección de Promoción Minera, tiene por finalidad analizar los objetivos y lineamientos del sector de minería, así como la información y los datos estadísticos relevantes sobre los diversos aspectos de la industria minera.

<sup>4</sup> La administración y distribución a los beneficiarios de dichos montos le corresponde únicamente al Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET). Al respecto, el artículo 57 de la LGM indica lo siguiente respecto a la distribución:

- El 75% de lo recaudado está destinado a la Municipalidad Distrital donde se localiza la concesión, con el fin de ejecutar de programas de inversión y desarrollo. En caso de que la concesión se encuentre en dos o más Municipalidades Distritales, la distribución se efectuará equitativamente.
- El 20% de lo recaudado se destina al Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET.
- El 5% restante se destina al Ministerio de Energía y Minas para los fines de mantenimiento y desarrollo del Sistema de Información Minero-Metalúrgico.

monto generado; seguido de Áncash con una transferencia que representa el 8.1% del total; y, Cajamarca, la cual recaudó un equivalente al 7.6% del monto generado, como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 1.- Monto recaudado por conceptos de Derecho de vigencia y Penalidad



*Fuente: Anuario Minero 2019 – Ministerio de Energía y Minas, 2020, p. 118*

Ahora bien, dada la declaración del Estado de Emergencia Nacional ocasionada a raíz de la Covid-19, el Poder Ejecutivo a través del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM suspendió las actividades laborales iniciando el aislamiento social obligatorio. Posteriormente, la Ley N° 31011 otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias, siendo las más resaltantes para efectos de la minería, la prórroga de la vigencia de títulos habilitantes en procedimientos administrativos y la reactivación y promoción de la minería, por un periodo de 45 días calendario. Como consecuencia de dichas facultades, a través de diversos dispositivos

legales se amplió el plazo para el pago de las obligaciones mineras, las cuales analizaremos más adelante.

Si bien, el sector minero fue considerado como una actividad esencial, lo cual le permitió al sector ser de los primeros en retomar actividades, éstas no se desarrollaban con la normalidad acostumbrada, dadas las medidas de cuidado que se debían tomar para salvaguardar la salud de los trabajadores. Como consecuencia de ello, se generó un gran retroceso en la producción de la industria minera, ya que, si bien anteriormente los conflictos sociales paralizaban actividades mineras, esta vez se trata de la paralización de todo el sector minero.

Todo ello se reflejó en el reporte mensual de producción del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el cual indicó que en el mes de abril se registró, por segundo mes consecutivo, una caída abrupta de la economía de -40.49%, retraso excepcional que coincidió con el inicio de la cuarentena a raíz de la Covid-19.

## **2.2. Antecedentes Internacionales**

En líneas generales, debido a la propagación de la Covid-19 y las diferentes medidas o restricciones tomadas por los países (cuarentenas, restricciones de tránsito, protocolos de salubridad, mayor seguridad en las operaciones, despido de trabajadores, etc.) se estima que aproximadamente 250 operaciones mineras fueron paralizadas en 33 países, afectando principalmente a Estados Unidos, México y Chile.

Por ello, en el presente trabajo de investigación nos centraremos en el análisis del impacto que tuvo la Emergencia Sanitaria en las obligaciones mineras en Chile y México, al tratarse de países con gran producción minera y con similar legislación a la normativa peruana.

### **2.2.1. Chile**

La Constitución Chilena, vigente desde 1980, se somete al sistema dominalista regalista en tanto el numeral 24 de su artículo 19 establece que el Estado –representante de la Nación– posee el “dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas” y posee las facultades para disponer de estos yacimientos a través del otorgamiento de concesiones mineras, precisando limitaciones y obligaciones a la misma. Asimismo, señala que el régimen de amparo se establecerá a través de una Ley Orgánica y precisa la separación legal entre el suelo y el yacimiento al establecer que “los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas”.

En ese sentido, su Código de Minería establece en el Párrafo 1° del Título X que los titulares mineros se encuentran obligados a realizar el pago de una patente anual en el mes de marzo de cada año. En caso de explotación, dicho monto será el equivalente a un décimo de unidad tributaria mensual por cada hectárea completa y, en caso de exploración, será el equivalente a un quincuagésimo de la misma unidad, también por la misma extensión. Cabe resaltar que el pago de esta obligación se inicia al solicitarse la sentencia constitutiva de la concesión de explotación (Ossa, 2007, p. 505).

Ahora bien, al inicio de las medidas impuestas por el Gobierno chileno, gran parte de compañías mineras redujo sus operaciones en aproximadamente un 30%. En la actualidad, dada la situación complicada que afrontan y las pérdidas económicas generadas a raíz de la Covid-19, se estima que la reducción de operaciones incrementó en un 50% y la cifra de trabajadores desmovilizados redondea los 90 mil, dados los altos riesgos de contagio. Un ejemplo de ello es el ocurrido en la empresa chilena Codelco, considerada como la mayor productora de cobre, en donde los trabajadores alzaron su voz de protesta demandando que se analicen nuevamente los protocolos de seguridad tras el segundo fallecimiento de un trabajador por Covid-19.

En vista de la importancia de la industria minera, en tanto genera un gran impacto en su economía, y dadas las grandes pérdidas económicas en el sector minero, el presidente de la Asociación Gremial de Mineros Industriales (Asogemin) –en representación de las pymes– y con el respaldo de la Sociedad Nacional de Minería, solicitó la prórroga del pago de la patente anual y la condonación de multas dada la incertidumbre actual del sector. Ello, con la finalidad de salvaguardar el desarrollo de las operaciones mineras y evitar graves consecuencias en el futuro. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y el Gobierno Chileno no han emitido ninguna norma al respecto.

### **2.2.2. Argentina**

La Constitución de la Nación Argentina establece en su artículo 124 que le corresponde a las provincias o también denominadas estados provinciales, el dominio originario de los recursos naturales existentes, ante lo cual podemos interpretar que la nación ejerce el dominio de los recursos naturales.

En ese sentido, el Acuerdo Federal Minero, aprobado mediante Ley N° 24.228, indica en la introducción de la norma los siguientes objetivos de las provincias:

- Propiciar el aprovechamiento racional e integral de los recursos mineros en el territorio Nacional.
- Realizar en forma conjunta acciones destinadas a promover las oportunidades de inversión en la minería argentina.
- Optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos, económicos y de infraestructura de las instituciones mineras nacionales y provinciales.

Por su parte, el Código de Minería, aprobado mediante Ley N° 1919, establece en su artículo 213 que “las minas son concedidas a los particulares mediante un canon anual por pertenencia”, el cual será fijado periódicamente a través de una Ley Nacional, siendo deber del concesionario abonar el pago a favor del Gobierno de la Nación o de las Provincias. Asimismo, el artículo 216 del Código de Minería establece que pago de este derecho será cancelado por adelantado en dos semestres, teniendo como fecha de vencimiento el 30 de junio y el 31 de diciembre de cada año, contándose toda fracción de semestre como semestre completo.

En esa misma línea, el artículo 217 establece que dentro del plazo de un año, contado a partir de la fecha de la petición establecida en el artículo 81, el concesionario debe tramitar, ante a la autoridad minera, una estimación del plan y el monto de las inversiones de capital fijo propuestas para la realización de estos rubros:

- a) Ejecución de obras de laboreo minero.

- b) Construcción de campamentos, edificios, caminos y obras auxiliares de la exploración.
- c) Adquisición de maquinarias, usinas, elementos y equipos de explotación y beneficio del mineral, indicando su capacidad de producción o de tratamiento.

Asimismo, el concesionario cuenta con un plazo de 5 años, contados desde la presentación del plan, para ejecutar las inversiones que fueron estimadas en la presentación del mismo. Es importante indicar que la inversión debe ser como mínimo el equivalente a 300 veces el canon anual que le corresponda según la categoría y cantidad de pertenencias. Además, las inversiones que realice el concesionario no pueden ser inferiores al 20% del total estimado en el plan de inversiones dentro de los primeros dos años. Además, dentro del plazo de tres meses del vencimiento de cada uno de los cinco años exigidos para la inversión minera, el concesionario debe presentar ante la autoridad minera una declaración jurada respecto al estado del cumplimiento de las inversiones estimadas; por lo que, para efectos de la aprobación de dicha declaración, la Autoridad Minera podrá disponer las verificaciones técnicas y contables que estime necesarias.

Por otra parte, el artículo 218 del Código de Minería (1997) plantea las siguientes causales de caducidad:

Artículo 218.- (...)

- a) Cuando las inversiones estimadas, no tuvieren el destino previsto por la ley.
- b) Cuando las inversiones sean inferiores a 500 veces el canon anual que le corresponda a la mina según su categoría y el número de pertenencias.
- c) Por falta de presentación de la estimación referida en el artículo precedente.

- d) Por falta de presentación de las declaraciones juradas respectivas.
- e) Por falsedad en tales declaraciones.
- f) Cuando no se hubieren efectuado las inversiones proyectadas.
- g) Cuando el concesionario hubiere introducido modificaciones a las inversiones estimadas sin aviso previo, reduciendo su monto.
- h) Cuando hubiere desafectado bienes comprendidos en las inversiones ya practicadas, reduciendo el monto de las estimadas.

En virtud de lo expuesto, podemos afirmar que Argentina adopta el sistema de amparo minero mixto simultáneo, en tanto se le exige al titular minero el pago de una patente periódica y también el trabajo de la concesión, basándose en el concepto de inversión por capitales tras la presentación del plan de inversiones. Del mismo modo, debemos indicar que este sistema prevé las causales de caducidad y las condiciones que se pone al amparo a través de la emisión de la Ley Nacional que regula las actividades mineras y no según lo determinado por los estados provinciales, con el propósito de brindarle al concesionario mayor seguridad jurídica.

### **Capítulo III: La Industria Minera en el Perú**

En la actualidad, el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (en adelante, la “LGM”) establece en su artículo VI del Título Preliminar que es netamente facultad del Estado la calificación de las actividades mineras; siendo las que conforman la industria minera las siguientes: (i) cateo, (ii) prospección, (iii) exploración, (iv) desarrollo, (v) explotación, (vi) beneficio, (vii) labor general; (viii) transporte minero; (ix) comercialización; y, (x) almacenamiento de concentrados<sup>5</sup>.

Cabe resaltar que para comenzar a realizar cualquiera de estas actividades, a excepción de las actividades libres –siendo estas el cateo, prospección, comercialización y almacenamiento de concentrados–, se requiere de una autorización por parte del Estado, es decir, requiere del otorgamiento de una concesión minera, el cual se desarrolla en el siguiente capítulo.

#### **3.1. Actividades de la Industria Minera**

##### **3.1.1. Cateo**

El cateo es considerado como la primera actividad minera dado que se trata de una labor muy antigua. A través de la misma, los geólogos buscan investigar el terreno en busca de evidencia de mineralización superficial que les permita reconocer la existencia y la clase de minerales mediante el uso de métodos rudimentarios, tales como el pico y la pala. El artículo 1 de la LGM lo define como “la acción conducente a poner en evidencia indicios de mineralización por medio de labores mineras elementales”.

---

<sup>5</sup> A diferencia del resto de actividades, debemos precisar que ésta se encuentra regulada a través del Decreto Legislativo N° 1048.

Para el desarrollo de esta actividad, al calificar como libre en tanto no produce efectos o daños, nuestro país ha optado en no requerir el otorgamiento de una concesión minera ni otro tipo de autorizaciones administrativas al cateador. Y, en caso sea propiedad privada, éste sólo deberá contar con autorización expresa del propietario o de la comunidad en donde el terreno se encuentre.

### **3.1.2. Prospección**

En cuanto a la prospección, el artículo 1 de la LGM indica que se trata de “la investigación conducente a determinar áreas de posible mineralización, por medio de indicaciones químicas y físicas, medidas con instrumentos y técnicas de precisión”. Por lo que, debemos indicar que ésta actividad se encuentra vinculada con el cateo, ya que también consiste en la búsqueda de evidencia de mineralización en el terreno, con la diferencia que la prospección requiere del apoyo de la ciencia y de técnicas especializadas.

Como lo señalamos, esta actividad requiere de métodos sofisticados, pudiendo tratarse de análisis vía satelital; uso de la geofísica, consistente en producir pequeños sismos que generen ondas; o, geoquímicos, es decir, equipos de laboratorio, los cuales implican altos costos para el inversionista; entre otros. Sin embargo, el uso de todos estos materiales, permite a los geólogos obtener mejores resultados sobre la posible existencia de recursos minerales de la zona.

Ahora bien, respecto a las actividades de cateo y prospección, debemos indicar que si bien éstas califican como “actividades libres”, la normativa le impone ciertas limitaciones, por ejemplo que no pueden desarrollarse en áreas otorgadas en concesión, áreas de no admisión de

denuncias, áreas cercadas salvo autorización expresa del propietario, entre otras. Asimismo, se encuentra prohibido el desarrollo de estas actividades en zonas urbanas, reservadas para la defensa nacional, arqueológicas y bienes de uso público, salvo la entidad competente otorgue una autorización expresa.

### **3.1.3. Exploración**

El artículo 8 de la LGM establece que “es la actividad minera tendente a demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, reservas y valores de los yacimientos minerales”. Es decir, luego de haber realizado las actividades de cateo y/o prospección y que a raíz de éstas se haya descubierto un yacimiento minero, la actividad de exploración permite calcular la naturaleza, volumen, dimensiones, posición, características mineralógicas, magnitud, calidad, reservas y valores del yacimiento mineral y, como consecuencia, demostrar su viabilidad económica. Ello le permite al titular minero verificar si el yacimiento cumple con las expectativas esperadas y si es prudente continuar a la fase de explotación.

Es importante señalar que antes de realizar actividad exploratoria se requiere del otorgamiento de una concesión de exploración y explotación, otorgada por el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (en adelante, el “INGEMMET”) o la Dirección Regional de Minas y Energía (en adelante, el “DREM”) según el régimen del sujeto que solicite la concesión, contar con el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) –otorgado por el Ministerio de Cultura– y contar con los instrumentos de gestión ambiental correspondientes.

Ahora bien, puesto que la duración de esta actividad se prolonga entre 3 a 10 años aproximadamente, el Estado le otorga a los titulares mineros un beneficio tributario consistente en la devolución del Impuesto General a las Ventas (IGV), dado que esta actividad implica grandes gastos al realizar perforaciones, analizar el tipo de material encontrado, muestreos, entre otros, de los cuales el titular minero no obtiene ganancias.

Finalmente, ¿qué sucede si el yacimiento minero no cumple con las expectativas buscadas? El titular de dicha concesión minera tiene diversas opciones, tales como ceder la concesión a otra empresa que sí requiera de ese volumen, transferir la concesión a través de una cesión de posición contractual, un contrato de arrendamiento o una compra-venta; o, disponer de la concesión, esto es, renunciar al espacio que se le fue otorgado.

#### **3.1.4. Explotación**

El artículo 8 de la LGM indica que se trata de “la actividad de extracción de los minerales contenidos en un yacimiento” ubicado dentro de los límites establecidos en los planos verticales, los cuales corresponden a los vértices establecidos según las coordenadas UTM con una profundidad indefinida. Es considerada la actividad más importante en el sector minero ya que implica la extracción u obtención de los minerales en el yacimiento minero y al ser la etapa en donde se perfecciona la transferencia de titularidad de los minerales del Estado al titular de la concesión minera.

Es importante considerar que el desarrollo de esta actividad sí requiere del otorgamiento de la concesión por exploración y explotación, así como también, de la obtención de diversos

permisos, tales como estudios de impacto ambiental, permiso de uso de aguas, autorización global de explosivos, consumidor directo de combustibles líquidos, entre otros.

Asimismo, la explotación puede ser realizada de dos formas: (i) subterránea, por medio de socavón, pozos o trincheras; y, (ii) superficie, a través de tajo abierto. Respecto a la actividad de explotación subterránea, debemos señalar que ésta es una forma compleja y que requiere un gran trabajo en cuanto a las instalaciones subterráneas dado que cabe la posibilidad de que ocurran accidentes en donde se puedan ver involucrados los trabajadores mineros.

Un ejemplo de ello es el accidente de la mina Animón en 1971, en la cual ola de la laguna Yanawayin provocó un derrumbe en la ladera sur del lago, destruyendo gran parte de las instalaciones de la mina y ocasionando la muerte de más de 200 personas debido a las inundaciones, incluyendo a los mineros que realizaban labores subterráneas. Dicho desastre provocó que la mina esté inactiva hasta 1995, en donde la Compañía Minera Cerro S.A. rehabilitó algunos niveles de la mina con el fin de realizar explotación a pequeña escala; y, posteriormente, en 2015, en donde la compañía minera Volcan S.A. realizó exploración del área.

## **3.2. Clasificación de la Industria Minera**

### **3.2.1. Por escala de producción**

La clasificación por escala de producción se divide en cuatro tipos de minería: (i) pequeña minería; (ii) minería artesanal; (iii) mediana minería; y, (iv) gran minería.

En cuanto a la pequeña minería o minería a pequeña escala, ésta posee baja mecanización y empleo de mano de obra de forma similar a la minería artesanal. A pesar de que en gran parte de las zonas donde ésta se desarrolla sus habitantes conviven con ausencia de condiciones básicas de salud, educación o vivienda por parte del Estado, a lo largo de los últimos años, ésta ha obtenido relevancia social y económica otorgándoles la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida.

Al respecto, la normativa vigente establece un criterio cuantitativo al establecer una reducida extensión respecto de los terrenos concedidos, ya que solo pueden poseer hasta 2,000 hectáreas, entre petitorios y concesiones mineras. En cuanto a su capacidad productiva y de beneficio instalada, el numeral 3 del artículo 91 de la LGM establece que no puede ser mayor a 350 toneladas métricas por día, a excepción de los titulares mineros cuya concesión minera corresponde a sustancias no metálicas y materiales de construcción, las cuales tienen un límite máximo de 1,200 toneladas métricas por día

Ahora bien, según el artículo 2 de la Ley N° 27651, la minería artesanal califica como una actividad de subsistencia sustentada en el empleo de mano de obra, convirtiéndola en una gran fuente de generación de empleo y de beneficios colaterales productivos en aquellos sectores en donde se ubican las áreas de dominio de sus operaciones, las cuales, lamentablemente, en su mayoría son las zonas más apartadas del país.

En cuanto a la LGM, ésta dispone en su artículo 91 que califican como tal aquellos acrediten en una declaración jurada bienal, ante la Dirección General de Minería, poseer hasta

1,000 hectáreas –entre petitorios y concesiones mineras– y posean una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de 25 toneladas métricas por día, salvo los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, cuyo límite máximo será el equivalente de hasta 100 toneladas métricas por día.

Por otra parte, respecto a la mediana minería, ésta posee características de la pequeña y gran minería. Para Baldeón (2016), citando a Samamé Boggio:

Se caracteriza porque la explotación minera es subterránea con vetas más amplias, relativa mecanización, operación casi integrada, se cuenta a veces con planta de beneficio, déficit relativo a la energía, transporte y comunicaciones y los centros de producción están también alejados de los puertos y fundiciones. (p. 134)

Es importante indicar que nuestra normativa no la ha conceptualizado de forma individual, sino que la regula bajo el régimen general junto con la gran minería, precisando que éste régimen requiere contar con más de 2,000 hectáreas en concesiones y que capacidad productiva sea mayor a 350 toneladas métricas por día.

En ese sentido, el último tipo en la escala de producción es la gran minería, caracterizada por ser el grado máximo de desarrollo y optimización en la industria minera. En este tipo se requiere de una fuerte inversión de dinero, capacidad productiva y mayor extensión de áreas otorgadas en concesión; todo ello con la finalidad de obtener diversos beneficios, tales como: (i) la creación de más puestos de trabajo, ya sea la mano de obra en la mina o en alrededores del campamento minero; (ii) mayor presupuesto para la mejora de la región dado el aumento a raíz

del canon; (iii) atracción de capital extranjero; (iv) contribución al desarrollo social, por ejemplo la creación de colegios, material médico para los hospitales cercanos; (v) entre otros.

Anteriormente el artículo 12 del Reglamento de Procedimientos Mineros establecía, respecto a la competencia de las entidades para recibir los expedientes de petitorios de concesión minera, que los Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales, que cuenten con una constancia vigente, presenten sus petitorios ante el Gobierno Regional competente; y, aquellos sujetos al régimen general, ante cualquiera de las mesas de partes del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico – INGEMMET.

Si bien dicho dispositivo legal fue derogado, el nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros en su artículo 16 reafirma lo dispuesto anteriormente variando su redacción de la siguiente manera:

16.3 Los administrados sujetos al régimen general, deben presentar sus petitorios de concesión minera ante cualquiera de las mesas de partes del INGEMMET.

16.4 Si en el transcurso del trámite de un procedimiento iniciado por un PPM o PMA, éste pierde dicha condición, el Gobierno Regional continúa conociendo del trámite hasta su culminación.

16.5 Si en el transcurso del trámite iniciado en el INGEMMET, el solicitante adquiere la condición de PPM o PMA, el INGEMMET continúa conociendo del trámite hasta su culminación.

Esto quiere decir que los administrados que se encuentren dentro del régimen general, deberán presentar el petitorio de la concesión minera a través de las plataformas del INGEMMET, incluso cuando el administrado adquiriera la condición de Pequeño Productor Minero (PPM) o Productor Minero Artesanal (PMA). Por el contrario, aquellos administrados que estén acreditados como PPM o PMA deberán presentar su solicitud y llevar a cabo el procedimiento ante las oficinas de los Gobiernos Regionales, pese a que en el transcurso del mismo pierdan dicha condición.

### **3.2.2. Por clase de sustancias**

Otra clasificación hecha en la industria minera recae en la naturaleza de los minerales objeto de explotación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la LGM, el cual señala que desde el 15 de diciembre de 1991 se clasificará en metálicos y no metálicos. Respecto al primer punto, las sustancias metálicas se subclasifican en cuatro tipos: (i) básicos, tal como el cobre y plomo; (ii) ferrosos, por ejemplo, el hierro y el titanio; (iii) preciosos, así como el oro y la plata; y, (iv) radioactivos, como por ejemplo el plutonio o el uranio. Por el contrario, los minerales no metálicos son aquellos que sin la necesidad de pasar un proceso químico pero sí de un tratamiento especial, se transforman en productos, cuyas propiedades físicas satisfacen las necesidades humanas, por ejemplo, la cal, arcillas comunes, entre otros.

#### **Capítulo IV: La Concesión Minera**

Primero debemos explicar brevemente la naturaleza de los recursos naturales en el Derecho Minero. En ese sentido, la Organización de Naciones Unidas (ONU) califica como recursos naturales aquellos que son proporcionados por la naturaleza –renovable o no renovable– y de los cuales se pueden obtener beneficios propios. En esa misma línea, a interpretación de Huapaya, citado por Tejada (2017), la apropiación y transformación de dichos recursos dependen del conocimiento científico y tecnológico, además de la posibilidad económica que se debe tener para realizar este tipo de operaciones (p. 226).

En cuanto a la Constitución Política del Perú de 1993, ésta define a los recursos naturales como patrimonio de la Nación (artículo 66); por lo que, el Estado, al ser la expresión jurídica de la Nación, es soberano en cuanto al aprovechamiento de los mismos y posee la facultad de explotación, ya sea de forma estatal o privada. Para ello, el Estado está facultado a otorgar derechos reales a los particulares a través de concesiones, así como a exigir y fiscalizar la promoción del uso sostenible de los recursos minerales.

Ahora bien, la explotación de los recursos naturales se origina como consecuencia del otorgamiento de la concesión minera, la cual califica como el acto administrativo, unilateral y reglado por medio del cual el Estado, en uso de su soberanía sobre los recursos naturales y buscando el correcto aprovechamiento, confiere a los administrados –personas naturales, personas jurídicas o sociedades mineras– una serie de derechos y obligaciones, siendo la

principal facultad el desarrollo de las actividades de exploración y explotación de minerales a lo largo del área solicitada<sup>6</sup>. Por su parte, Víctor Martínez (1982) lo define de la siguiente manera:

Es el acto jurídico reglado, en cuya virtud el Estado se desprende de una porción de su dominio para entregar su titularidad a él mismo como persona de derecho privado o a los particulares. Puede ser entregado por tiempo indeterminado o determinado. (p. 11)

A su vez, los autores Guerra Peñaloza y Guerra Sato (1996) sostienen lo siguiente:

La CONCESIÓN MINERA es un acto de poder soberano del Estado por el que se otorga a un particular el derecho de explotar determinada riqueza minera que subyace en el suelo o en el subsuelo del territorio nacional. (p. 157)

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional del Perú (2004) en la STC N° 00048-2004 establece lo siguiente:

108. La concesión minera no es un contrato sino un acto administrativo, que determina una relación jurídica pública a través de la cual el Estado, otorga por un tiempo, la explotación de los recursos naturales, condicionada al respeto de los términos de la concesión y conservando la capacidad de intervención si la justifica el interés público.

La concesión minera debe entenderse como un acto jurídico de Derecho Público en virtud de la cual la Administración Pública, sustentándose en el principio de legalidad,

---

<sup>6</sup> Al respecto, el artículo 9 de la LGM establece lo siguiente:

Artículo 9.- La concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos, que se encuentren dentro de un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales correspondientes a los lados de un cuadrado, rectángulo o poligonal cerrada, cuyos vértices están referidos a coordenadas Universal Transversal Mercator (UTM).

establece el régimen jurídico de derechos y obligaciones en la explotación de los recursos minerales no renovables. (p. 42)

En efecto, la concesión minera es un acto administrativo coadyuvante, es decir, es necesaria la solicitud o petición del interesado, ya que éste procedimiento no se otorga de oficio y debe ser formulada de acuerdo con los requisitos establecidos en la LGM. Asimismo, es importante señalar que la explotación de los recursos naturales solo se otorga en un territorio determinado y el tiempo estará condicionado al cumplimiento de determinadas obligaciones, las cuales desarrollaremos más adelante.

Finalmente, es preciso diferenciar la figura de concesión minera con la figura de propiedad, por cuanto el titular minero no es propietario del yacimiento –el dominio de éste siempre reside en el Estado–, sino titular de un derecho, es decir, de la concesión minera. Respecto a ello, el numeral 8 del artículo 885 del Código Civil establece que las concesiones mineras obtenidas por particulares califican como inmuebles y, de la misma forma, la Ley N° 26821, “Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales”, establece que las concesiones mineras califican como bienes incorpóreos registrables de las concesiones mineras, es decir, el otorgamiento del derecho a explotar los recursos minerales deberá ser inscrito en el Registro de Derechos Mineros del Registro de Propiedad Inmueble ante la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).

#### **4.1. Características de la Concesión Minera**

Según la normativa vigente, las características de la concesión minera son las siguientes:

- a) Legal: como hemos señalado anteriormente, a través de la LGM y otros dispositivos legales sobre la materia, el Estado precisa qué actividades de la industria minera requieren de autorización para operar, así como también fija las condiciones para el otorgamiento y la utilización de los minerales extraídos.
- b) Formal: la LGM en el artículo VII de su Título Preliminar indica que la realización de actividades mineras, salvo aquellas clasificadas como “libres”, se realizará sólo bajo el sistema de concesiones mineras, a la cual se puede acceder siempre que se cumplan los procedimientos establecidos por el Estado a través de la LGM, el Reglamento de Procedimientos Mineras y otras normas de la materia.
- c) Irrevocable: la concesión minera no puede revocarse mientras el titular de la concesión minera se encuentre acreditando el cumplimiento de sus obligaciones mineras (condición resolutoria), de acuerdo con lo estipulado en el artículo 23 de la Ley N° 26821<sup>7</sup> y el artículo 10 de la LGM.
- d) Plazo indefinido: es importante señalar que las concesiones mineras no están sujetas a plazo determinado, sino, por el contrario, están sujetas a una condición resolutoria que indique la caducidad o extinción de este derecho, por ejemplo, el no pago del derecho de vigencia por dos años consecutivos.

---

<sup>7</sup> **Artículo 23.-** (...) La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que esta Ley o la legislación especial exijan para mantener su vigencia. (...) (Subrayado agregado)

- e) Derecho real: el artículo 10 de la LGM indica que “la concesión minera otorga a su titular un derecho real, consistente en la suma de los atributos que esta Ley reconoce al concesionario”. En ese sentido, el titular de la concesión minera puede gozar de los atributos (uso, goce, disfrute y disposición) respecto de los minerales encontrados en el espacio delimitado.
  
- f) Derecho patrimonial: lo cual se interpreta en que la concesión minera forma parte del patrimonio del titular minero, generando que ésta se vuelva susceptible de valoración económica, se transforme en objeto de disposición –ya sea a través de actos inter vivos o mortis causa–; y, además, pueda ser objeto de garantías reales.
  
- g) Unidades de medida: para definir esta característica es importante remitirnos al artículo 11 de la LGM, el cual dispone que “la unidad básica de medida superficial de la concesión minera es una figura geométrica, delimitada por coordenadas UTM, con una extensión de 100 hectáreas, según el Sistema de Cuadrículas que oficializará el Ministerio de Energía y Minas”. Asimismo, las concesiones serán otorgadas en extensiones de 100 hectáreas como mínimo y 1,000 hectáreas como máximo, las cuales deberán encontrarse en cuadrículas colindantes.
  
- h) Indivisible: dicha característica precisa que el fraccionamiento del área de la concesión minera no puede ser menor a 100 hectáreas, equivalente a 1 cuadrícula.

## 4.2. El Procedimiento Ordinario Minero (POM)

Este es el conjunto de actos técnicos y legales, regulados en el Capítulo II del Título Décimo-Segundo de la LGM y en el Capítulo IV del reciente Reglamento de Procedimientos Mineros, centrados en las concesiones de exploración y explotación de los minerales ubicados dentro de la extensión del área solicitada; y, los cuales establecen los requisitos para la obtención de una concesión minera que le permita al solicitante desarrollar las actividades mineras.

### 4.2.1. Principios Procedimentales

- a) Prioridad en el tiempo: este principio indica que se le otorga mejor derecho al primero que presenta la solicitud de concesión minera. Basándonos en el aforismo latino, esto se explicaría como “mejor en el tiempo, mejor en el derecho”.
  
- b) Exclusividad: cuando exista una solicitud de concesión minera respecto de la cual pendiente de resolver, no se admitirá ninguna otra solicitud sobre dicho terreno, ya sea de forma parcial o total. De tal manera, si existe una superposición total, el segundo trámite será cancelado automáticamente; y, en caso la superposición sea parcial, el segundo petitorio minero se reducirá, de tal forma que se respete el área de derecho minero más antigua.
  
- c) De publicidad: todos los expedientes y resoluciones emitidas por la autoridad administrativa serán publicados y notificados conforme a lo establecido en la LGM, garantizando a los administrados el cumplimiento de los demás principios y el acceso a la

información, siempre que no afecten la intimidad personal. Un ejemplo de ello son las publicaciones de todo tipo de resoluciones a través del Diario Oficial El Peruano.

- d) Simplicidad: es decir, todos los trámites que establezca la autoridad administrativa deberán ser sencillos y proporcionales a la finalidad que se quiere cumplir, eliminando así las complejidades innecesarias que la autoridad pueda solicitar.
- e) Uniformidad: el cual establece que la autoridad administrativa a cargo de dicho trámite deberá solicitar requisitos similares para trámites semejantes; por ende, las diferenciaciones presentadas en dichos trámites se deberán sustentar en criterios objetivos.
- f) De preclusión: esto quiere decir que las etapas del Procedimiento Ordinario Minero se darán de forma sucesoria, por ello, cada etapa supone la terminación de la etapa anterior, la cual no podrá ser abierta de nuevo.
- g) Otros principios correspondientes al derecho administrativo: principio de certeza, eficiencia, celeridad, predictibilidad, entre otros.

#### **4.2.2. Petitorio Minero**

La legislación vigente no establece una definición respecto al petitorio minero, además su existencia es meramente como figura procedimental; sin embargo, esta figura tiene su origen en los denuncios mineros, los cuales eran “propiamente la denuncia de estar una mina

despoblada más de un cuatrimestre, para que se adjudique al denunciador con las solemnidades de pregones” (De Gamboa, 1980, p. 493).

En esta etapa, el solicitante debe presentar la solicitud de petitorio ante la oficina correspondiente según su régimen minero, pudiendo ser el INGEMMET o el DREM. Ambas entidades administrativas se encuentran vinculadas al Sistema de Derechos Mineros y Catastro (SIDEMCAT) con la finalidad de cumplir con el principio de prioridad en el tiempo y tener un orden estricto en lo referido al orden de entrada de los petitorios.

Dicha solicitud debe cumplir con los requisitos pautados por el Reglamento de Procedimientos Mineros en su artículo 30, tales como indicar los datos del solicitante (en caso sea formulado por una persona jurídica o sociedad minera, se debe indicar los datos de la inscripción y del representante legal) y del apoderado común, si este es formulado por dos o más personas; nombre con el que consignará el petitorio minero; ubicación del área del petitorio según las coordenadas de los vértices; tipo de sustancia, es decir, si es metálica o no metálica; la identificación de los vértices según las coordenadas UTM; la extensión del área expresada en hectáreas, no pudiendo esta ser menor a 1 cuadrícula (100 hectáreas); opcionalmente y en caso fuera un dato conocido, se podrá consignar los datos del propietario del terreno superficial. Por ello, en virtud del principio de prioridad en el tiempo y exclusividad, una vez ingresado el expediente, en este se deja constancia el código único y el detalle de la hora exacta en la que fue admitido el petitorio.

Asimismo, la presentación de la solicitud del petitorio minero deberá ir acompañada con la firma de la Declaración Jurada de Compromiso Previo<sup>8</sup>, la cual aborda los siguientes enfoques:

- a) Enfoque de desarrollo sostenible;
- b) Excelencia ambiental y social;
- c) Cumplimiento de acuerdos;
- d) Relacionamiento responsable;
- e) Empleo local;
- f) Desarrollo económico; y,
- g) Diálogo continuo.

#### **4.2.3. Primera Evaluación Técnica y Legal**

Luego de admitida la solicitud del petitorio minero, el expediente es derivado a la Unidad Técnica Operativa de la Dirección de Concesiones Mineras del INGEMMET o al área legal de la DREM, según lo explicado anteriormente. Posteriormente, la entidad administrativa correspondiente desarrolla una primera evaluación técnica, a través de la cual se verifica que el petitorio no abarque zonas prohibidas, tales como las zonas arqueológicas, agrícolas, de fronteras, áreas de no admisión de denuncias; y, para ello, se realizaran las consultas correspondientes a las entidades especializadas, por ejemplo, el Ministerio de Cultura, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), entre otros.

---

<sup>8</sup> Dicha declaración jurada se encuentra regulada en el Decreto Supremo N° 042-2003-EM y sus normas modificatorias.

Por otra parte, la evaluación legal consiste en comprobar que no existan petitorios prioritarios en trámite, que los solicitantes no califiquen como personas inhábiles y que los valores de las coordenadas UTM de las cuadrículas solicitadas coincidan con los datos de ubicación, zona geográfica, colindancias establecidas en la carta nacional.

#### **4.2.4. Publicación de los avisos**

Luego de que la autoridad administrativa haya realizado la primera evaluación técnica y legal, el expediente es remitido a la Dirección de Concesiones Mineras para cumplir con el principio de publicidad, y elaborar la resolución que ordene la publicación de carteles de aviso del petitorio minero, con el fin de que si algún tercero considere que se están vulnerando sus derechos formule oposición o presente algún recurso impugnatorio contra la misma.

A partir de la expedición de dicha resolución, el interesado tiene el deber de realizar la publicación de los carteles ante el Diario Oficial El Peruano y el diario encargado de publicar los avisos judiciales del departamento en donde se encuentra ubicado el área solicitada<sup>9</sup>. Se debe considerar que la publicación de los mismos debe originarse en un plazo de 30 días hábiles luego de la notificación de la resolución. Posteriormente, el interesado contará con un plazo de 60 días calendario, contados desde el día siguiente a la publicación en los diarios, para presentar los cargos de publicación ante el INGEMMET o DREM, según corresponda.

#### **4.2.5. Segunda Evaluación Técnica y Legal**

---

<sup>9</sup> Es importante señalar que si el área solicitada en el petitorio minero se encuentra en Lima, bastará con la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Ahora bien, una vez presentados los cargos de presentación de carteles, la autoridad administrativa cuenta con un plazo de 30 días hábiles para realizar una segunda evaluación técnica y legal, a través de la cual se comprobará el cumplimiento de los plazos establecidos por la LGM y se realizará una nueva verificación sobre la existencia de derechos prioritarios.

Si como consecuencia de la segunda evaluación técnica-legal los dictámenes resultan favorables, se remitirá el expediente a la Presidencia del Consejo Directivo del INGEMMET o de ser el caso a la Presidencia del Gobierno Regional con el fin de realizar el proyecto de Resolución de Presidencia y se proceda a otorgar el título habilitante de concesión minera, la cual se origina tras la firma de la resolución correspondiente.

#### **4.2.6. Publicación de la Resolución de Concesión Minera**

A diferencia de la etapa de publicación de carteles, la cual le correspondía al interesado; en esta etapa, la autoridad administrativa (INGEMMET o DREM, según corresponda) es la encargada de realizar la publicación de la resolución que aprueba la concesión minera en el Diario Oficial El Peruano dentro de los primeros 15 días hábiles del mes siguiente de aprobado el petitorio minero de forma masiva. Al respecto, es importante destacar que todas las resoluciones de los petitorios mineros aprobadas a lo largo del mes anterior serán publicadas en conjunto.

Ante ello, los terceros interesados poseen un plazo de 15 días hábiles desde la publicación de la resolución para interponer un recurso de impugnación en caso se hayan vulnerado sus derechos. Por el contrario, en caso de no existir impugnaciones una vez que haya vencido el plazo, se procederá a declarar consentida la Resolución de Presidencia.

#### **4.2.7. Certificado que Declara Consentida la Resolución de Presidencia**

Partiendo del plazo establecido en el punto anterior, si transcurrido los quince días hábiles no se presentaron recursos impugnatorios contra la resolución que aprueba la concesión minera, el área de Dirección de Administración Documentaria y Archivo del INGEMMET o, en su defecto, el área encargada de los Gobiernos Regionales debe proceder a expedir el certificado que declara consentida dicha resolución, concluyendo así el POM.

Ante ello, el administrado adquiere la condición de “titular minero”, derechos y obligaciones respecto a la concesión minera, por ejemplo, el derecho de ejercer dentro de la superficie delimitada, derecho para explotar y, por consiguiente, extraer las sustancias mineras contenidas en el yacimiento minero. Asimismo, tras la emisión de este certificado, el titular posee la facultad de inscribir su derecho sobre la concesión ante el Registro de Derechos Mineros ante la SUNARP, según lo desarrollado anteriormente.

#### **4.3. Recurso de Revisión**

Éste es el medio impugnativo vertical cuyo objeto es la revocación total o parcial de un acto administrativo minero: auto o resolución, el cual podrá ser presentado dentro de los 15 días siguientes a su notificación (Baldeón; 2016; p. 544). Como lo mencionamos en el numeral 3.3.6, los terceros interesados poseen un plazo de 15 días hábiles para interponer este recurso contra la Resolución de Presidencia en caso consideren que se están afectando sus derechos.

En efecto, si un tercero considera que se han vulnerado sus derechos e interpone este recurso, la autoridad administrativa correspondiente deberá elevar el expediente a la segunda instancia administrativa, esto es, el Consejo de Minería –última instancia todos los asuntos mineros<sup>10</sup>–, quienes contarán con un plazo de 30 días para emitir su pronunciamiento al respecto. Asimismo, es importante señalar que la resolución emitida por este Tribunal Administrativo da fin a la vía administrativa; por ende, no procede la interposición de algún otro recurso ante lo resuelto administrativamente, salvo que se trate, a solicitud de parte, de la corrección de errores materiales, numéricos o de pronunciarse en el fallo sobre puntos omitidos.

#### **4.4. Acción Contenciosa Administrativa**

La Acción Contenciosa Administrativa será presentada ante el Poder Judicial en caso una de las partes no se encuentre de acuerdo con la resolución emitida por el Consejo de Minería, en tanto considera que se ha vulnerado sus derechos por cuestiones de forma o fondo. Ésta solo podrá ser interpuesta cuando previamente se haya agotado la vía administrativa y dentro del plazo establecido en la LGM, esto es, 3 meses siguientes a la fecha de notificación de la resolución emitida.

Respecto a la acción contenciosa administrativa, la Corte suprema establece lo siguiente a través de la Casación N° 11434-2015:

Séptimo.- Conforme lo señala el artículo el artículo 148° de la Constitución Política del Estado: “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de

---

<sup>10</sup> Al respecto, debemos considerar que los órganos de primera instancia están constituidos por el INGEMMET, la Dirección General de Minería, la Dirección General de Concesiones Mineras y la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros.

impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”; a su vez el artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584 señala que: “La acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política del Estado tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Para los efectos de esta Ley, la acción contencioso administrativa se denominará proceso contencioso administrativo”. (p. 4-5)

Asimismo, en el considerando octavo, la Sala precisa lo siguiente respecto a agotar la vía administrativa:

Octavo.- El artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, precisa que el agotamiento de la vía administrativa, es un requisito de procedencia de la demanda contenciosa administrativa conforme a las reglas establecidas en la Ley N° 27444 o por normas especiales, esto es, el administrado que se considere afectado por la actuación de la administración pública previamente debe agotar los medios necesarios al interior del procedimiento administrativo con la finalidad de obtener el reconocimiento o restablecimiento de su derecho. (p. 5)

En conclusión, la Acción Contenciosa Administrativa se produce en aquellos casos en donde las partes, ya sea el tercero afectado o el titular minero, no se encuentran de acuerdo con lo resuelto por el Consejo de Minería; por lo que la normativa peruana le otorga la facultad de impugnar dicha resolución a través de las instancias judiciales.

## Capítulo V: Sistemas de Amparo Minero

Las concesiones mineras tienen por finalidad fomentar el desarrollo y crecimiento económico del terreno, a través de actividades de exploración y explotación, no solo para beneficio de los concesionarios, sino de la colectividad. Ahora bien, la doctrina define a los sistemas de amparo como el conjunto de obligaciones impuestas por el Estado hacia los concesionarios y, además, el incumplimiento de las mismas acarrea la extinción o pérdida de la concesión minera.

La razón de establecer condiciones para la vigencia de las concesiones mineras se basa en que las concesiones las otorga el Estado para que sean investigadas y, en los casos exitosos, sean puestas en producción. ¿Cuáles son las obligaciones y los plazos para cumplirlas? Depende de la decisión interna de cada país, y debe adoptarse teniendo como horizonte la política de desarrollo minero que adopte (Martínez; 2014; p. 358).

En ese sentido, para comprender de una mejor forma las obligaciones mineras impuestas, primero debemos tener claro los sistemas de amparo existentes y analizar las causales de caducidad previstas en la LGM. Para la doctrina y legislación minera comparada los siguientes sistemas de amparo minero se clasifican en: (i) el trabajo; (ii) el pago de canon; y, (iii) mixto.

### 5.1. Por el Trabajo

En nuestro país, el sistema de amparo por el trabajo rigió durante la vigencia de las Ordenanzas de Minería, del Decreto Ley N° 18880, y posteriormente restaurado por el Decreto Legislativo N° 109, vigente desde 1981 hasta 1991. Durante los últimos periodos, este sistema se

mantuvo en conjunto con el pago del canon, con la precisión de que el incumplimiento de pagos no acarrearía la extinción de la concesión minera.

La finalidad principal de este sistema es la explotación de estas tierras dentro de un plazo prudente que genere ganancias para la colectividad. Por ello, a través de la acreditación del trabajo continuo (producción o inversión mínima) en el yacimiento minero, el Estado otorga la protección a la concesión minera. Por su parte, el profesor argentino Edmundo Catalano (1999) sostiene que la obligatoriedad del trabajo responde a un interés social que es la producción lo cual busca un trabajo útil sobre el yacimiento.

En la actualidad, algunas modalidades de amparo por el trabajo se mantienen vigentes, por ejemplo, la inversión mínima en la fase exploratoria y la acreditación de la producción mínima en fase de explotación; sin embargo, en comparación con la norma originaria, se han establecido modificaciones favorables para el concesionario.

## **5.2. Por el Pago de Canon**

Éste se introdujo por primera vez en el Código de Minería de 1901 en tanto se imponía a los titulares mineros el pago de un impuesto anual, el cual debía ser cancelado semestralmente en partes iguales, por cada pertenencia comprendida en su perímetro. Posteriormente, este sistema fue adoptado por el Código de 1950<sup>11</sup> y, su norma sustitutoria, el Decreto Ley N° 18880 que aprobaba la Ley General de Minería.

---

<sup>11</sup> Vigente desde el 9 de junio de 1971 hasta el 13 de junio de 1981, en virtud de la Tercera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 109 que la derogaba.

En comparación con el sistema de amparo por el trabajo, este sistema no requiere el trabajo obligatorio del yacimiento minero ya que la concesión minera adquiere de la protección a través del pago periódico, generalmente anual, al Estado.

### **5.3. Amparo Mixto**

Este sistema mezcla los sistemas de amparo desarrollados anteriormente (trabajo y canon), permitiendo que el concesionario pueda optar por el pago de un canon (también denominada patente periódica) o por el trabajo obligatorio, teniendo como consecuencia, ante su cumplimiento, la protección de la concesión minera. Asimismo, de este sistema subyacen las siguientes tres modalidades:

- a) Simultáneo: el cual, como bien se describe en su nombre, implica que las obligaciones del pago de canon y el trabajo se cumplan al mismo tiempo.
- b) Sucesivo: el titular minero tiene la facultad de acreditar el trabajo de la concesionaria por un periodo y, posteriormente, cumplir con el pago de la patente periódica o viceversa; u,
- c) Optativo: el concesionario opta por la acreditación del trabajo o por el pago de una patente periódica (canon) respecto a su concesión minera.

De la revisión de lo estipulado en nuestra legislación, podemos afirmar que se ha optado por un sistema de amparo mixto optativo, ya que le permite al titular minero realizar el pago de una patente periódica o trabajar la concesión minera, por ejemplo, a través de la acreditación de

la producción mínima. Postura contraria ha adquirido el autor Baldeón (2016) al considerar que nuestro país ha optado por la modalidad de canon sucesivo bajo los siguientes argumentos:

El titular del derecho primero está en la obligación de pagar el derecho de vigencia (canon), antes de la obtención del título de concesión minera y luego de aprobarse como condición resolutoria. Ulteriormente, está en la obligación de cumplir con la producción o inversión mínima, hasta el sexto año contado desde el año siguiente de aprobado el título. A falta de producción o inversión mínima, el pago de la penalidad (sobre canon). De donde resulta que el sistema adoptado en el Perú corresponde al sistema de amparo por el pago del canon y el trabajo, bajo la modalidad de canon sucesivo o progresivo. (p. 306)

## **Capítulo VI: Tratamiento de las Obligaciones Mineras en el Texto Único Ordenado de la Ley General De Minería**

En este punto, es importante recordar que los titulares mineros –ya sean personas naturales, jurídicas o sociedades minera–, tras el otorgamiento de la concesión minera, contraen obligaciones administrativas frente al Estado y su incumplimiento genera la extinción de la concesión otorgada.

En ese sentido, como consecuencia del otorgamiento de una concesión minera, el Título Sexto de la LGM regula las siguientes obligaciones mineras: (i) Derecho de Vigencia; (ii) Acreditación de la Producción Mínima; (iii) Penalidad; y, (iv) Acreditación de la Inversión Mínima. Para el cumplimiento de éstas, la norma prevé plazos específicos, así como también se establecen los trámites generados a raíz de las mismas<sup>12</sup>.

### **6.1. Derecho de Vigencia**

Ésta es una de las obligaciones mineras más importantes que debe realizar el peticionario y el concesionario a favor del Estado respecto al uso de minerales. Asimismo, en virtud del sistema de amparo mixto optativo adoptado<sup>13</sup>, el cumplimiento del pago de este derecho se produce en dos modalidades: (i) como condición a la formulación del petitorio minero, considerando la sustancia, la extensión, el tipo de actividad minera y el régimen minero; y, (ii)

---

<sup>12</sup> Cabe señalar que al tratarse de trámites administrativos, se aplicará supletoriamente lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2019-JUS y sus normas modificatorias.

<sup>13</sup> Considerando también el artículo 20 de la Ley N° 26821 establece que “todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales”, incluyendo al derecho de vigencia dentro de los tipos de retribución económica impuestos al administrado.

como obligación minera, a partir del año siguiente de otorgada la concesión minera, computados desde el 1 de enero del año siguiente en que se formuló el petitorio.

En nuestra doctrina nacional, el autor Cuneo Alendez (2015) señala lo siguiente sobre el derecho de vigencia:

La retribución económica con periodicidad anual que hace efectiva todo titular de derechos mineros a favor del Estado, desde la presentación del petitorio y en adelante todos los años, con el fin de mantener vigente a la concesión minera, de beneficio, labor general o transporte minero, una vez titulada. (p. 346)

Por su parte, Baldeón (2016) apoyándose en lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley N° 26821, señala lo siguiente:

En concepto nuestro el derecho de vigencia es una retribución económica que realiza el solicitante al Estado por el derecho de otorgamiento de la concesión minera, distinto al derecho de tramitación, y una vez aprobada la concesión minera, es la misma retribución económica que realiza el titular de la concesión minera a favor del Estado por el derecho de aprovechamiento de los recursos minerales; es decir, esta retribución económica es la esencia de su naturaleza jurídica. (p. 307)

Asimismo, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del Expediente N° 00048-2004-AI indica lo siguiente en su fundamento 55:

55. (...) En tanto que el derecho de vigencia es una retribución económica por el mantenimiento de la concesión, y cuyo incumplimiento priva de efecto a la concesión

misma, constituyéndose en causal de caducidad de la concesión. Esta diferencia, además, puede constatarse en la forma de cálculo de cada una; así, el derecho de vigencia, de periodicidad anual, tomará en cuenta el número de hectáreas otorgadas o solicitadas en concesión, y no la producción obtenida, como en el caso de la regalía. (p. 26-27)

De lo expuesto podemos concluir que el pago de derecho de vigencia, realizado ante el INGEMMET, califica como una obligación pecuniaria asumida por el titular minero en su calidad de peticionante y concesionario, con la finalidad de que el Estado le otorgue la protección a los derechos de la concesión minera.

Ahora bien, el monto correspondiente a pagar por concepto de derecho de vigencia, según lo dispuesto en el artículo 39 de la LGM, se basará en la condición del titular minero y la extensión de hectáreas concedidas, detalladas en el siguiente cuadro:

Tabla 1.- Cuadro de pagos según el régimen minero

<b>Régimen minero</b>	<b>Extensión de hectáreas concedidas</b>	<b>Monto a pagar (por hectárea solicitada)</b>
<b>General</b>	A partir de 2,000 hectáreas	\$ 3.00
<b>Pequeños Productores Mineros (PPM)</b>	Hasta 2,000 hectáreas	\$ 1.00
<b>Productor Minero Artesanal (PMA)</b>	Hasta 1,000 hectáreas	\$ 0.50

La omisión del pago de un año puede regularizarse dentro del cronograma del año siguiente (hasta el 30 de junio) junto con el monto correspondiente a ese año. Sin embargo, ante el incumplimiento por un periodo de 2 años consecutivos, se producirá la extinción por caducidad, además de ser incluidos en la relación de derechos mineros cuyos titulares no cumplieron con el pago oportuno de esta obligación, para posteriormente declarar la concesión minera como área de libre denunciabilidad.

## **6.2. Producción Mínima**

Como hemos señalado anteriormente, nuestro sistema de amparo minero obliga al titular de la concesión minera a trabajarla en el cumplimiento de una producción mínima, sujeto a la condición del concesionario y el tipo de sustancia de la misma. Su importancia radica en la facultad del Estado de verificar continuamente el uso adecuado de los recursos minerales, su productividad y la generación de riqueza para el beneficio de la colectividad.

Esta se encuentra regulada en el artículo 38 de la LGM, el cual ha sufrido diversas modificaciones a lo largo de los años. Basados en la anterior normativa, García Montufar y Franciskovic Ingunza (2001), indican lo siguiente:

El concesionario por exploración – explotación goza en la práctica de una exoneración de 5 años, pues debe acreditar antes de vencerse el sexto año, computado a partir del año que se hubiere otorgado el título de la concesión, que ha producido, si se trata de mineral metálico, el equivalente en moneda nacional a cien dólares por año y por hectárea. (p. 104-105)

De la lectura del artículo vigente<sup>14</sup>, para el cálculo de la producción mínima se debe considerar el tipo de sustancia de la concesión minera, el régimen en el que se encuentra el concesionario y el año en que se solicitó la concesión minera, según el siguiente resumen:

Tabla 2.- Cuadro comparativo de las normativas

Régimen minero	A partir del año 1992		A partir del año 2008	
	Sustancia metálica	Sustancia no metálica	Sustancia metálica	Sustancia no metálica
<b>General</b>	US\$ 100.00	US\$ 50.00	1 UIT (por año y hectárea)	10% de la UIT (por año y hectárea)
<b>Pequeños Productores Mineros (PPM)</b>	US\$ 50.00		10% de la UIT (por año y hectárea)	5% de la UIT (por año y hectárea)
<b>Productor Minero Artesanal (PMA)</b>	US\$ 25.00		5% de la UIT (por año y hectárea)	

Conforme a lo establecido, la principal diferencia entre las modificatorias de la norma recae en que la legislación anterior establecía un monto de pago fijo; y, actualmente, la

<sup>14</sup> La presente modificatoria del artículo surge efectos a partir del año de 2018.

**Artículo 38.-**

La producción no podrá ser inferior al equivalente a una UIT por año y por hectárea otorgada, tratándose de sustancias metálicas y del equivalente al 10% de la UIT por año y por hectárea otorgada, tratándose de sustancias no metálicas. En el caso de pequeños productores mineros la producción no podrá ser inferior al equivalente a 10% de la UIT por año y por hectárea otorgada en caso de sustancias metálicas y de 5% de la UIT por año y por hectárea en el caso de la minería no metálica. Para el caso de productores mineros artesanales la producción no podrá ser inferior al 5% de la UIT por año y por hectárea otorgada sea cual fuere la sustancia. La producción deberá obtenerse no más tarde del vencimiento del décimo año, computado a partir del año siguiente en que se hubiera otorgado el título de concesión. La producción deberá acreditarse con liquidación de venta. (Subrayado agregado)

obligación recae en un porcentaje de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), la cual se incrementa cada año permitiéndole al Estado recaudar más ingresos.

Asimismo, su acreditación debe producirse no más tarde del vencimiento del décimo año –computado a partir del año siguiente de otorgada la concesión– con la entrega de documentos sustentatorios (por ejemplo: la liquidación de venta) hasta el 30 de junio del siguiente año, a través de la Declaración Anual Consolidada (DAC) presentada ante el Ministerio de Energía y Minas.

### 6.3. Penalidades

Si bien nuestra normativa no la define, el concepto de esta obligación puede deducirse de la lectura del artículo 40 de la LGM<sup>15</sup> en tanto señala su origen accesorio ante el incumplimiento de la obligación de trabajo, esto es, la acreditación de la producción o inversión mínima, de acuerdo con lo señalado en la ley.

---

<sup>15</sup> **Artículo 40.-** En caso de que no se cumpliera con lo dispuesto en el artículo 38, a partir del primer semestre del undécimo año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título de concesión minera el concesionario deberá pagar una penalidad equivalente al 2% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva, hasta que cumpla con la producción o inversión mínima anual.

Si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del décimo quinto año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título de concesión minera, el concesionario deberá pagar una penalidad equivalente al 5% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva, hasta que cumpla con la producción o inversión mínima anual.

Si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del vigésimo año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título de concesión minera, el concesionario deberá pagar una penalidad equivalente al 10% de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva, hasta que cumpla con la producción o inversión mínima anual.

Si no se obtiene la producción mínima al vencimiento del trigésimo año computado desde el siguiente a aquel en que se otorgó el título, caduca la concesión minera.

La penalidad es un sobrepago o pago aumentado del derecho de vigencia, conservando la misma naturaleza de dicho derecho, debiendo por tanto pagarse y acreditarse ambos en el mismo plazo. (Subrayado agregado)

Al igual que la producción mínima, el artículo que regula esta obligación ha tenido importantes cambios respecto al monto de los pagos en función del régimen minero del concesionario. La norma anterior disponía la cancelación de esta obligación bajo un monto exacto, a partir del séptimo año; y, en caso de que continuase el incumplimiento, a partir del doceavo año en adelante, dicho monto variaba, como consta en el siguiente cuadro de resumen:

Tabla 3.- Cuadro de pagos según la normativa anterior

<b>Régimen minero</b>	<b>Pago a realizarse por año y por hectárea</b>	
	<b>A partir del 7° año</b>	<b>A partir del 12° año</b>
<b>General</b>	\$ 6.00	\$ 20.00
<b>Pequeños Productores Mineros (PPM)</b>	\$ 1.00	\$ 5.00
<b>Productor Minero Artesanal (PMA)</b>	\$ 0.50	\$ 3.00

Ahora bien, el Decreto Legislativo N° 1320 estableció que en caso el titular minero no cumpla con acreditar la producción o inversión mínima, deberá cumplir con el pago de penalidades a partir del año 11. Dicho pago se realiza entre el primer día hábil del mes de enero y el 30 de junio para así conservar los derechos otorgados en virtud de la concesión minera. Asimismo, el pago de esta obligación es independiente del régimen minero en el que se encuentre el concesionario, precisando que la variación recae en el monto a pagar, el cual dependerá del valor de la UIT vigente en ese año, tal como se observa en el siguiente cuadro resumen del actual artículo 40 de la LGM:

Tabla 4.- Cuadro de pagos según la normativa vigente

<b>Régimen minero</b>	<b>Año</b>	<b>Monto a pagar (por hectárea solicitada)</b>
Todos	11	2% de la UIT
	15	5% de la UIT
	20	10% de la UIT
	30	Extinción de la concesión minera

Del análisis de ambos cuadros, si contrastamos los montos a pagar podemos observar la intención del legislador de incrementar el importe de la penalidad hasta la extinción de la concesión minera, lo cual puede interpretarse como un castigo al concesionario por no cumplir con la finalidad de trabajar el yacimiento minero (acreditación de producción mínima) o invertir en el desarrollo de la misma por un largo periodo de tiempo, evitando así que siga en “desuso” (acreditación de inversión mínima, equivalente a 10 veces el monto de la penalidad).

#### **6.4. Inversión mínima**

Al igual que las penalidades, la inversión mínima debe considerarse una obligación accesoria, en tanto solo se origina ante el incumplimiento de la obligación principal, esto es, el trabajo de la concesión minera (producción mínima) y como opción para evitar el pago de la penalidad. El artículo 41 de la LGM señala que “el concesionario no pagará penalidad si invierte no menos de 10 veces el monto de la penalidad por año y por hectárea que corresponda pagar por la concesión o unidad económica administrativa”.

En virtud de lo expuesto, podemos observar que el artículo 41 obliga al titular minero a invertir no menos del equivalente a 10 veces el monto de la penalidad por año y hectárea que le

corresponda pagar. Como lo hemos señalado antes, esto se puede considerar como una alternativa, en favor del concesionario, para eximirse del pago de la penalidad cuando no se cumpla con la acreditación de la producción mínima, siempre que se pueda acreditar haber realizado inversiones en el área de la concesión minera, y en tanto hayan sido aprobadas por el organismo del sector competente, tendrá la posibilidad de la deducción de su renta imponible.

Ya que esta obligación constituye un hecho importante dentro de la minería, en tanto permite que la actividad minera se desarrolle de la forma más adecuada e incluso brinda nuevas oportunidades laborales, debemos precisar que se encuentra referida a las labores de la concesión, tales como estudios de suelo, gastos de infraestructura, adquisición o alquiler de maquinarias y equipos, pagos de remuneraciones, entre otros.

Al respecto, para que la inversión deba ser considerada como tal debe cumplir con lo establecido en el artículo 69 del Decreto Supremo N° 03-94-EM<sup>16</sup> y el artículo 4 del Decreto Supremo N° 054-2008-EM<sup>17</sup>. Para realizar una correcta acreditación de las inversiones a través

---

<sup>16</sup> **Artículo 69.-** La inversión a que se refiere el Artículo 41 de la Ley consiste en inversiones en estudios topográficos, geodésicos, geológicos, geoquímicos, metalúrgicos, geofísicos y de factibilidad en labores consistentes en trincheras, perforación diamantina, trabajos subterráneos, muestreos y construcción de vías de acceso, puentes, ferrocarriles, aeropuertos, instalación de campamentos, viviendas y demás obras de infraestructura y, en general, toda inversión requerida para el inicio de la etapa de producción, como pago de sueldos, salarios y beneficios sociales en general, honorarios y gastos conexos, adquisición o arrendamiento de maquinaria y equipo, adquisición de insumos y similares. (...)

<sup>17</sup> **Artículo 4.-** De la inversión

Para el efecto de lo establecido en el artículo 41 de la Ley modificado por el Decreto Legislativo N° 1054, se entiende como inversiones, entre otras, las siguientes:

1. Estudios topográficos, geodésicos, hidrológicos, hidrogeológicos, hidrográficos, energéticos, geológicos, geoquímicos, de suelos, metalúrgicos, geotécnicos, mecánica de rocas, geofísicos, ambientales, sociales y de estudios de factibilidad y pre factibilidad.
2. Labores consistentes en trincheras, perforación diamantina, muestreos, trabajos subterráneos, estabilidad de terrenos y construcción de vías de acceso.
3. Puentes, ferrocarriles, aeropuertos, y/o similares, helipuertos, plantas de tratamiento de minerales, plantas piloto, plantas de tratamiento de agua, y de aguas residuales, obras de infraestructura hidráulica, mineroductos, instalación de campamentos, viviendas, plantas generadoras de energía, líneas de transmisión eléctrica,

de la Declaración Anual Consolidada (DAC), se deberá adjuntar una declaración jurada refrendada por un auditor contable externo y la Declaración Jurada del Impuesto a la Renta.

---

instalaciones para transmisiones de comunicaciones y demás obras de infraestructura destinadas a las actividades mineras.

4. Pago de sueldos, salarios y beneficios sociales en general, honorarios y gastos conexos a los trabajos vinculados a la concesión.
5. Adquisición o arrendamiento de maquinaria y equipo, adquisición de insumos y similares.
6. Inversiones o gastos vinculados a la adquisición de derechos superficiales, reasentamientos, forestación y desbosque, rehabilitación voluntaria de pasivos ambientales existentes y compensación ambiental.
7. Infraestructura básica de uso público o su mantenimiento.
8. Inversiones o gastos efectuados como concepto de responsabilidad social en las poblaciones ubicadas en el área de influencia directa o indirecta de las concesiones mineras, en el marco del Decreto Supremo N° 042-2013-EM y sus modificatorias o normas que lo sustituyan.
9. Inversiones o gastos en la elaboración de instrumentos de gestión ambiental, contratación de consultorías, análisis y monitoreo.
10. Contratación de servicios de vigilancia y/o sistemas de seguridad en el área del proyecto o concesión.
11. Otras inversiones o gastos requeridos para el inicio y mantenimiento de las actividades productivas. (...)

## Capítulo VII: Metodología

### 7.1. Tipo y Diseño de Investigación

En el aspecto metodológico, el presente trabajo realiza un tipo de investigación aplicado, en tanto se analizara el contexto de ciertos casos y, posteriormente, se realizará el contraste con la normativa vigente a fin de encontrar una solución a la problemática, analizando los posibles cambios o salidas legales que podrían darse a raíz del Estado de Emergencia Nacional provocado por la Covid-19.

Por otro lado, el método de estudio a seguir es el deductivo, ya que se parte desde los conceptos más generales del tema hasta los más particulares. Para el presente trabajo, se considera lo dispuesto desde la Constitución Política del Perú de 1993, ya que se refiere a los recursos naturales en su sentido más amplio, hasta los dispositivos legales dictados por el Gobierno Nacional respecto a las prórrogas de plazos para cumplimiento de las obligaciones mineras, esto es, el Decreto Legislativo N° 1483 y el Decreto Supremo N° 013-2020-MINEM, así como normas anteriores dictadas sobre la materia.

Ahora bien, aunque el ámbito de la investigación se enfoca eminentemente a un área local, debemos considerar que ésta se puede complementar con los ejemplos que sobre estas mismas obligaciones se puedan observar en otras latitudes. Por ello, consideramos importante incorporar en el desarrollo de la investigación el análisis de la legislación extranjeras con la finalidad de importar nociones, normas de regulación o, incluso, problemas que pudieran observarse en otros países y que nos permitan integrar nuestro conocimiento y aproximación al problema planteado y, sobre todo, su solución. Ello con mayor razón, cuando la revisión de

Derecho Comparado permita una mejor comprensión del problema, un mayor grado de participación o estudio de los fenómenos que rodean el mismo.

## **7.2. Técnicas para Recolección de Información**

Dado que el presente trabajo de investigación analiza materias profundamente técnicas, nos centraremos en la obtención de material documentario y bibliográfico de calidad que permita obtener un conocimiento teórico sólido respecto a las obligaciones mineras y el impacto al que se han visto expuesto a raíz de la Emergencia Nacional.

Para estos efectos, la búsqueda se centrará principalmente en libros de autores reconocidos en el derecho minero pero, considerando el contexto sanitario que se desarrolla durante la elaboración de la presente investigación, también nos enfocaremos en la existencia de diversos artículos, doctrina y jurisprudencia ubicados en repositorios digitales con gran realce.

Ahora bien, la información que sea objeto de recopilación será categorizará en dos categorías: (i) jurídica; y, (ii) analítica. A su vez, dichas categorías podrán contener subcategorías, especialmente referidas a las materias sobre las que dicha información verse, tales como:

- Informes respecto al sector minero
- Sistemas de amparo minero
- Concesiones mineras
- Procedimiento ordinario minero
- Obligaciones mineras en tiempos de la Covid-19

### **7.3. Aspectos Éticos**

A través del presente trabajo de investigación, declaro bajo juramento que las fuentes bibliográficas y/o electrónicas, materia de consulta, han sido citadas conforme a la sexta edición de la American Psychological Association (APA), así como también la estructura se ha realizado según las normas para trabajos de investigación establecidas por la Universidad San Ignacio de Loyola. Asimismo, la investigación ha sido realizada en su totalidad por mi autoría, asumiendo plena responsabilidad por la misma ante la universidad y las autoridades respectivas.

## Capítulo VIII: Análisis y Discusión

De lo expuesto anteriormente, podemos observar que la industria minera juega un rol importante en dos aspectos: (i) económico; y, (ii) social. En cuanto a la economía peruana, ya que en los últimos años ha contribuido con un gran porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), grandes sumas de recaudación por conceptos de tributos u obligaciones mineras y la creación de nuevos puestos de trabajo tanto en la zona de campo (campamento minero) como en la zona administrativa (oficinas). Por otro lado, la importancia social recae en la utilidad de los recursos minerales para la elaboración de productos, por ejemplo, las construcciones de edificios, la tecnología, el gas natural (Camisea), entre otros.

Como lo hemos señalado anteriormente, el Perú descendió al puesto 24 de 76 jurisdicciones calificadas como destinos de inversión bajo la percepción de los inversionistas extranjeros, según el último análisis de competitividad elaborado por el Fraser Institute. Esto implica que a nivel de Latinoamérica nos ubiquemos en el tercer lugar; después de Chile, ubicado en el puesto 21, y la provincia de San Juan en Argentina, en el puesto 27.

Tras la revisión de los criterios considerados en el informe, podemos observar que en el Índice de percepción de políticas, el Perú se encuentra en el puesto 45, es decir, disminuyó 13 puntos en comparación con sus resultados de 2018 que nos ubicaba en el puesto 37 de 83 jurisdicciones analizadas. Es importante resaltar la preocupación de los inversores en cuanto a la incertidumbre generada por parte de la administración, la aplicación de las regulaciones existentes (por ejemplo: regulación ambiental), entre otros factores señalados.

Al respecto, uno de los encuestados del informe Fraser, presidente de una compañía de exploración, señaló de forma anónima que los reglamentos de los permisos de exploración son excesivos e impredecibles en tanto causan retrasos y cancelaciones de proyectos (p. 36). Por ello, es necesario que mejoraremos nuestras políticas regulatorias, otorgándoles a los inversores mineros seguridad jurídica y predictibilidad con la finalidad de aumentar el atractivo de inversión demostrando que las posibilidades de ganancia son altas; y no solo destacar por el potencial geológico de nuestro país.

Sumado a ello, debemos considerar el contexto actual, producido a raíz de las medidas dictadas por el Estado ante la propagación de la Covid-19, el cual conllevó a que el desarrollo de las actividades se paralizara por completo durante un periodo indeterminado generando un gran impacto en el sector minero. Esto, ya que inicialmente no se le incluyó como “actividad esencial” exceptuada de las restricciones de tránsito vertidas en el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM.

Asimismo, a pesar de que la reactivación ha sido progresiva<sup>18</sup> tras su inclusión en las actividades exceptuadas, las condiciones para el retorno de actividades han sido diferentes dado que, en un principio, la norma autorizaba solo el ingreso del personal mínimo indispensable que garantice el sostenimiento de las operaciones críticas y el restablecimiento de éstas, además del

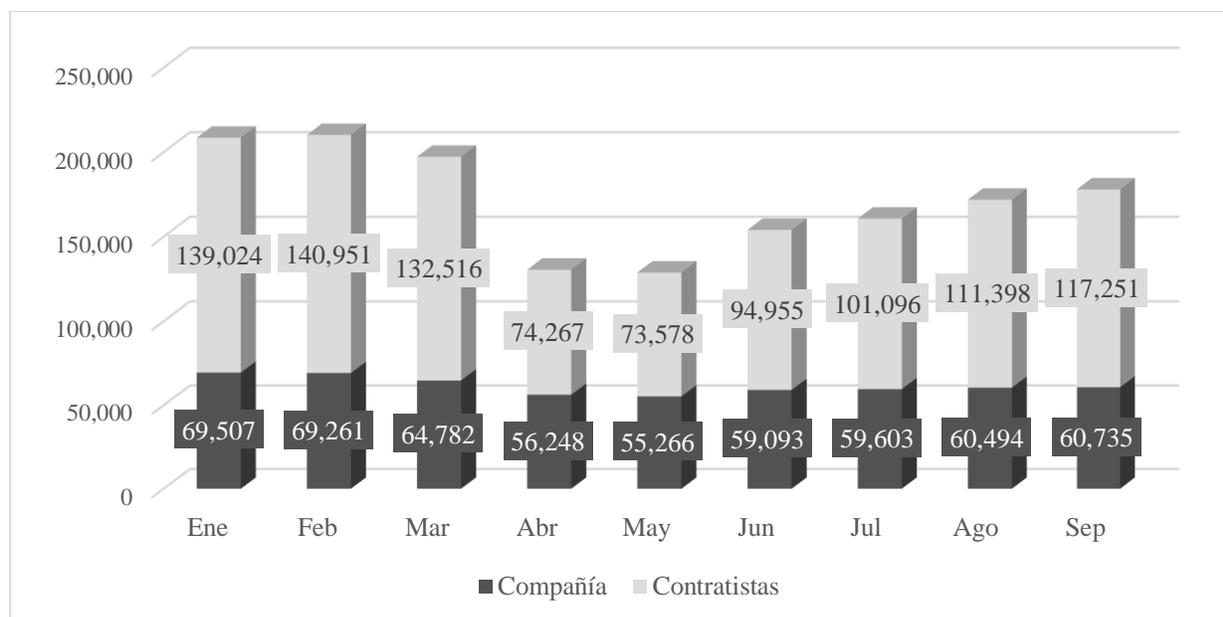
---

<sup>18</sup> Dicha medida abarcó en un inicio a las siguientes operaciones de la actividad minera y conexas: explotación; beneficio; cierre de minas; construcción de proyectos mineros declarados de interés nacional; transporte de minerales por medios no convencionales; así como transporte y almacenamiento de concentrados y productos minerales transformados.

cumplimiento de los Protocolos Sanitarios aprobados por el Ministerio de Salud, lo cual implicaba un mayor gasto para las concesionarias<sup>19</sup>.

Es importante precisar que si bien ciertas actividades mineras fueron reactivadas en el mes de marzo, incluso hasta enfatizando solo de las compañías de alto nivel dado que podían afrontar las inversiones señaladas anteriormente, según los datos oficiales del Ministerio de Energía y Minas, el sector minero apenas se estaría recuperando (Revista Energiminas; 2020). - Es así que en el mes de septiembre, los titulares mineros generaron 177.986 empleos, es decir, 38.1% más en comparación con el mes de marzo; por lo que se considera al mes de septiembre como el “cuarto mes consecutivo de recuperación” tras la paralización de actividades.

Gráfico 2.- Evolución mensual del empleo minero en el 2020

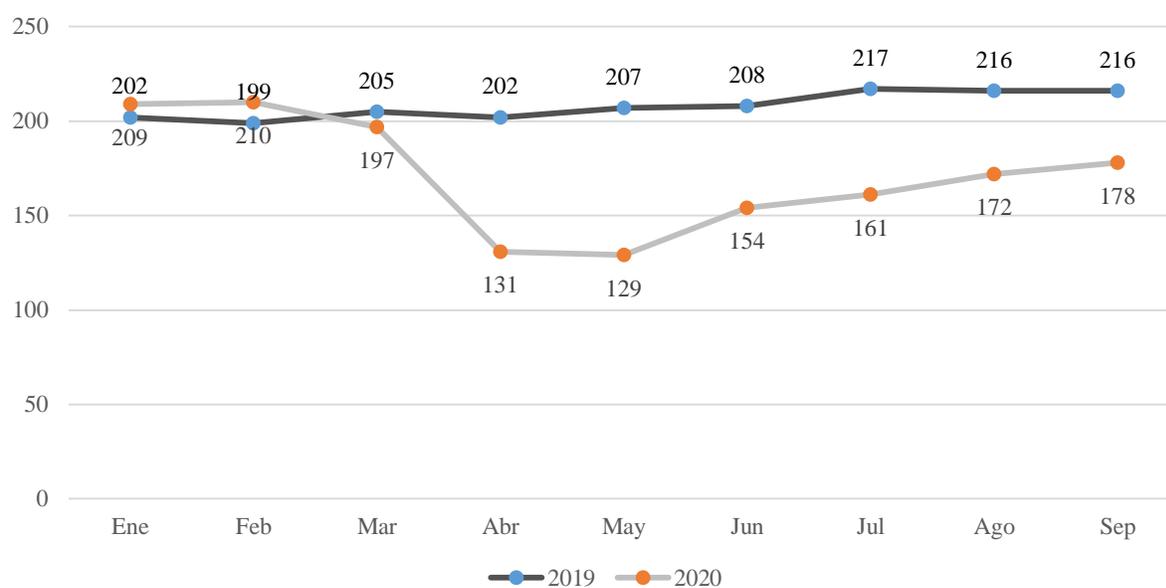


<sup>19</sup> Dentro de las medidas de prevención frente al Covid-19 se encontraban la implementación de transporte para el personal hacia y desde las unidades con un aforo máximo de 50% de capacidad, compra de insumos de desinfección para el personal (alcohol en gel, mascarillas) y para las áreas comunes de los trabajadores, la implementación de puntos de desinfección y zonas de aislamiento temporal ante casos sospechosos o confirmados de Covid-19.

*Fuente: Revista Energiminas*

Sin embargo, pese a que dicho incremento es favorable para nuestro país, en tanto significa que el sector minero se está recuperando del gran impacto económico a raíz de la pandemia. Debemos considerar que aún no alcanzamos las cifras logradas el año anterior y mucho menos las cifras que se habían estimado para este año en cuanto al crecimiento minero, como se puede ver a continuación:

Gráfico 3.- Evolución del empleo promedio en minería 2020 (expresado en miles)



*Fuente: Revista Energiminas*

Ahora bien, el sistema de amparo mixto optativo, adoptado por nuestro país, fija las obligaciones mineras asumidas por el titular minero a favor del Estado, con la finalidad de proteger su derecho de concesión minera y poder continuar con sus operaciones, es decir, el cumplimiento de estas se encuentra supeditado al desarrollo de las actividades mineras. Por su

parte, la LGM establece el 30 de junio como plazo máximo para el cumplimiento del pago de derecho de vigencia y la acreditación de producción mínima –ante el incumplimiento de ésta, el concesionario puede optar por el pago de penalidades o acreditar la inversión mínima–.

Por otra parte, el artículo 59 de la LGM establece que el incumplimiento de las obligaciones mineras (derecho de vigencia y penalidad) durante dos años consecutivos constituye causal de caducidad del derecho. Para evitar actuaciones arbitrarias o ilegales, la autoridad administrativa debe declarar la caducidad a través de una resolución emitida por el presidente del INGEMMET y publicada en el Diario Oficial El Peruano junto con la copia de la resolución de cada expediente de petitorio o concesión para que los interesados puedan impugnar dicha decisión.

Aquellas áreas de la concesión caduca se reintegrarán al Estado y se procederá a cancelar la partida registral de la concesión caduca. Posteriormente, a través de una resolución colectiva publicada en el Diario Oficial El Peruano, el INGEMMET debe indicar las áreas declaradas de libre denunciabilidad, lo cual permitirá la formulación de nuevos petitorios mineros a partir del primer día hábil del mes siguiente a dicha publicación.

El Estado, en su facultad de legislar en materia de promoción de la inversión ante la crisis económica ocasionada a raíz de la pandemia<sup>20</sup> y como parte de las medidas para afrontar la situación extraordinaria en el sector minero, emitió el Decreto Legislativo N° 1483, el cual establece la ampliación del plazo para asegurar el cumplimiento de determinadas obligaciones

---

<sup>20</sup> A través de la Ley N° 31011, se le otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias enfocadas en la atención de la Emergencia Sanitaria ocasionada por la Covid-19 por un plazo de 45 días calendario.

mineras hasta el 30 de septiembre de 2020 (derecho de vigencia, producción mínima y penalidades). Del mismo modo, en virtud de la prórroga de las obligaciones mineras antes señaladas y la presentación de la declaración jurada de Impuesto a la Renta, el Decreto Supremo N° 013-2020-EM prorroga la presentación de la acreditación de la inversión mínima hasta el 30 de septiembre, es decir, tres meses adicionales a la fecha permitida.

Respecto a ambas medidas, debemos tener en cuenta que se está prorrogando el cumplimiento de obligaciones mineras del año anterior (2019), periodo que no fue expuesto a la paralización total y las restricciones impuestas al desarrollo de operaciones. Por ende, dichas prórrogas deben ser consideradas como una solución temporal frente a las pérdidas económicas y los gastos incurridos por las concesionarias a raíz de la Covid-19 en el ejercicio del presente año, pero no deben contemplarse como una solución completa a las obligaciones mineras del periodo 2020, cuyo plazo de cumplimiento vence en el año 2021.

En ese sentido, considerando que se trata de un evento fortuito no imputable al concesionario, es conveniente que el Estado establezca medidas adicionales para el cumplimiento de las obligaciones mineras del periodo 2020, tomando en cuenta que el origen de éstas se ha visto totalmente afectado económicamente. De esta forma, las soluciones planteadas por el Estado deberán ser permanentes, dado el vacío legal existente para casos de fuerza mayor ante el incumplimiento de estas obligaciones; o, temporales, es decir, aplicables solo al caso concreto originado por la Covid-19.

## Conclusiones

De la presente investigación, podemos indicar que acuerdo a lo establecido por la Constitución de 1993, los recursos naturales constituyen el patrimonio de la Nación y el Estado – representación jurídica de ésta– es soberano en cuanto al aprovechamiento de los mismos, ya sea de forma estatal o privada, cuando constituya un beneficio para la sociedad y se encuentra facultado a exigir su uso sostenible.

En cuanto a las actividades mineras, aquellas que no generan un impacto ambiental se consideran como actividades libres (cateo, prospección y comercialización); por el contrario, aquellas que impliquen un gran impacto, deben requerir una concesión minera según la actividad que se busque desarrollar (exploración, explotación, labor general, beneficio o transporte minero). Ésta debe ser solicitada ante las oficinas del INGEMMET o el DREM según el régimen minero en el que se encuentre el peticionante. La aprobación de este acto administrativo otorgará derechos al titular minero y, posteriormente, el desarrollo de la actividad minera tendrá como consecuencia el cumplimiento de las obligaciones mineras desarrolladas en la ley orgánica, Ley N° 26821.

Es así que dicha norma adopta el sistema de amparo minero mixto optativo y establece que, tras la obtención de la concesión minera, el titular minero debe cumplir con la obligación de trabajo (producción o inversión mínima) y el pago de una patente periódica o canon (derecho de vigencia) a favor del Estado para la protección de sus derechos mineros originados y para cumplir la finalidad principal de explotar los recursos existentes. El incumplimiento de las mismas acarrea el pago de una penalidad, cuyo cálculo ha aumentado a lo largo de los años con

la finalidad de incrementar los montos recaudados según lo indicado por el propio legislador en la Exposición de Motivos de los dispositivos legales que modifican los artículos referidos a las obligaciones mineras.

Ahora bien, tras las modificatorias realizadas existe un vacío legal, en tanto la LGM no considera supuestos excepcionales no imputables al titular minero que impidan lograr el cumplimiento de las obligaciones, como es el caso de la Emergencia Nacional a raíz de la Covid-19 y las medidas establecidas para evitar la propagación del virus, las cuales generaron un gran impacto en el sector minero generando grandes pérdidas económicas.

Finalmente, que ante la baja capacidad productiva de las concesiones mineras, es necesario que para mitigar el golpe económico en el sector minero, el Estado analice el impacto generado con miras a las recaudaciones del 2021 (correspondientes al periodo 2020) y, en vista de ello, desarrolle políticas públicas que brinden un mayor soporte económico a las concesionarias para el cumplimiento de las obligaciones mineras y que no se vean afectados ante el incumplimiento de las mismas.

## Recomendaciones

En virtud de lo expuesto, ante la ausencia de una norma que regule las situaciones no imputables al titular minero, nuestra recomendación respecto al cumplimiento de las obligaciones mineras es plantear una regla excepcional, la cual puede aplicarse de dos formas: (i) temporal; o, (ii) permanente.

La primera propuesta tiene como base el Decreto Legislativo N° 1500<sup>21</sup>, en tanto dispone sobre todo tipo de autorización, certificaciones ambientales, implementación y desarrollo de medidas sanitarias contra el COVID-19 en mecanismos de participación ciudadana, entre otros. Tras un análisis teleológico de la norma, considerando la Exposición de Motivos<sup>22</sup>, observamos que el legislador reconoce la existencia de un escenario complicado y fortuito al que se enfrentan las empresas dado el contexto económico, esto es, reducciones de demanda, obligaciones de pago en el corto plazo, etc.

---

<sup>21</sup> Artículo 8.- Procedimiento de fraccionamiento y aplazamiento de la exigibilidad del pago de multas impuestas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

En el marco de la Emergencia Sanitaria, declarada mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19, y sus prórrogas, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA regula el procedimiento y las reglas para el fraccionamiento y aplazamiento de la exigibilidad del pago de las multas impuestas, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles contados desde la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo. (Subrayado agregado)

<sup>22</sup> 119. Por su parte, considerando el avance del COVID-19, las empresas enfrentan a un escenario complicado por un nuevo contexto económico. Muchas de ellas se encuentran enfrentando drásticas reducciones de demanda y mantienen obligaciones de pago en corto plazo. En este escenario, las multas aplicadas por el OEFA representan una carga para las empresas, muchas de las cuales han dejado de operar en su totalidad o parcialmente.

(...)

122. El periodo de cuarentena obligatoria, entre otros efectos, ha generado la paralización de obras en los proyectos de inversión, así como la dificultad de sus titulares de cumplir con obligaciones previstas para dicho periodo, alterando sus cronogramas de inversiones, además de, algunos casos, una disminución significativa de sus ingresos.

(...)

124. Ante dicho escenario, es preciso establecer medidas destinadas garantizar la ejecución de inversiones en infraestructura y servicios públicos, debido al impacto positivo que produce en la economía y a que los efectos post estado de emergencia nacional, pueden prolongarse durante mucho tiempo, pudiendo comprometer el desarrollo de los proyectos. (Subrayado agregado)

Así vemos que el artículo 8 dispone que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se encargue de regular el fraccionamiento y/o aplazamiento del pago de multas dentro del plazo de treinta días hábiles desde su entrada en vigencia. Por lo que, considerando la finalidad del Decreto Legislativo y acercándola al sector minero, sería pertinente la emisión de una norma con rango similar respecto a las obligaciones mineras, la cual les permita a los titulares mineros el fraccionamiento de las penalidades al caso de no acreditar la producción o inversión mínima.

La segunda propuesta implica la modificación del artículo 41 de la LGM considerando el texto derogado por el Decreto Legislativo N° 1054, el cual establecía lo siguiente:

Artículo 41.- El concesionario no incurre en causal de caducidad luego del vencimiento del décimo quinto año señalado en el artículo 40 y hasta por un plazo máximo de cinco años no prorrogables, si el incumplimiento de la producción mínima se debe a caso fortuito o fuerza mayor o por algún hecho no imputable al titular de actividad minera debidamente sustentado y aprobado por la autoridad competente. (...)

Asimismo, en la Exposición de Motivos de la norma, podemos observar que el legislador considera la definición realizada por el Código Civil para casos de caso fortuito o fuerza mayor:

Ello se sustenta en que, de acuerdo a lo previsto en el Código Civil, “caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial tardío o defectuoso”.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que en este tipo de actividades muchas veces se presentan situaciones ajenas al concesionario y en los que no concurren estos tres supuestos, pero que no obstante ello, imposibilitan el desarrollo y ejecución del proyecto. (p. 2)

En ese sentido, observamos que la finalidad de la norma implica que se considere al titular minero como eximido de la causal de caducidad ante el incumplimiento de las obligaciones mineras solo en aquellos casos que califiquen como caso fortuito, fuerza mayor o causa no imputable.

Asimismo, a través de la Resolución N° 461-2017-MEM/CM, de fecha 3 de julio de 2017, el Consejo de Minería se pronunció respecto al incumplimiento del pago oportuno de las penalidades, cuyos titulares solicitaban que se les declare exonerados de dicho pago ante la ocurrencia de eventos no imputables a los concesionarios, resolviendo lo siguiente:

16. Ahora bien, ¿Qué sucede con aquellos titulares mineros que no pagaron la Penalidad y, por tanto, no necesitan solicitar devolución por dicho concepto, pero sí solicitan en forma oportuna ante la Dirección General de Minería la exclusión de su concesión de la lista antes acotada, alegando la ocurrencia de eventos que califican caso fortuito o fuerza mayor? Nótese que los eventos de caso fortuito y fuerza mayor están contemplados en el inciso f) para devolver el monto pagado de la Penalidad; sin embargo, en el supuesto de aquel titular minero que no pagó la Penalidad y solicita la exclusión de la referida lista, lo que busca es que el INGEMMET no lo considere obligado a pagar el monto de la Penalidad y, por tanto, no se tome en cuenta dicho periodo en el cómputo de dos años

consecutivos para caducar su concesión minera. Lo mismo sucede con los mineros que solicitan la devolución del pago de la Penalidad.

17. Conforme a lo antes señalado, este colegiado considera razonable que los titulares mineros que no pagaron la Penalidad puedan también excluir su concesión minera de la referida lista, solicitando a la Dirección General de Minería la emisión de la resolución directoral de exclusión, siempre y cuando acrediten conforme a ley, entre otros, los eventos que califican como caso fortuito o fuerza mayor. (p. 4-5)

En esa misma línea, la Resolución N° 568-2018-MEM-CM emitida por el Consejo de Minería, con fecha 19 de noviembre de 2018, precisa lo siguiente:

33. La causal alegada por el recurrente no procede como caso fortuito o fuerza mayor por cuanto el caso fortuito es un proceso que acontece al azar, sin poder imputarse a nadie dicha causa; y fuerza mayor es otro suceso que no se puede prever, tal como se señala en el considerando 31 de la presente resolución. (...) (p. 7)

Pese a la derogación del texto del artículo 41, es importante considerar el pronunciamiento del Consejo de Minería, ya que de aceptarse esta propuesta de entrada, existiría un desarrollo previo de la causal de fuerza mayor o caso fortuito generadas como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones mineras.

Ahora bien, considerando que dichas causales fueron derogadas tras la publicación del Decreto Legislativo N° 1320, es conveniente analizar los fundamentos considerados por el legislador para el retiro de las mismas. La Exposición de Motivos de dicha norma se basa en una

finalidad recaudatoria basándose únicamente en el incremento progresivo de la recaudación, por ello los montos se originan en función al valor de la UIT de ese año, sin considerar posibles situaciones excepcionales.

Por ello, frente al contexto actual que afecta al sector minero, es necesario que estas causales de exoneración vuelvan a entrar en vigencia en tanto la paralización de actividades a raíz de la Covid-19 puede calificarse como “fuerza mayor” al tratarse de un imprevisto imposible de resistir (propagación de enfermedades contagiosas), así como también de un hecho no imputable al titular minero, ya que las normas emitidas por el Estado implicaba la restricción total de las actividades.

Finalmente, la tercera propuesta implica la modificación parcial del artículo 41 de la LGM. A diferencia de la anterior, se considerará excepcionalmente como eximente al pago de la penalidad a causa de la Covid-19 en vista de la afectación económica de los concesionarios mineros durante el periodo declarado como Estado de Emergencia Sanitaria.

## Referencias Bibliográficas

### Normativa

Constitución de la Nación Argentina (1853). Argentina.

Constitución Política de la República de Chile (1980). Chile.

Constitución Política del Perú (1993). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Decreto Legislativo N° 295. Código Civil (1984). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Decreto Legislativo N° 1048. Decreto Legislativo que precisa la Regulación Minera Ambiental de los Depósitos de Almacenamiento de Concentrados de Minerales (2008). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Decreto Legislativo N° 1320. Decreto Legislativo que modifica la Ley General de Minería cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM (2019). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Decreto Legislativo N° 1483. Decreto Legislativo que establece la ampliación de los plazos para asegurar el cumplimiento de determinadas obligaciones mineras de los titulares mineros, a que hace referencia la Ley General de Minería cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM (2020). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Decreto Legislativo N° 1500. Decreto Legislativo que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto del Covid-19 (2020). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Decreto Supremo N° 014-92-EM. Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (1992). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Decreto Supremo N° 018-92-EM. Reglamento de Procedimientos Mineros (1992). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Decreto Supremo N° 03-94-EM. Reglamento de diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (1994). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (2019). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Decreto Supremo N° 013-2020-EM. Decreto Supremo que establece normas complementarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1483 (2020). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Decreto Supremo N° 020-2020-EM. Reglamento de Procedimientos Mineros (2020). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Ley N° 18.248. Código de Minería de Chile (1983). En Diario Oficial de la República de Chile. Chile.

Ley N° 24.228. Acuerdo Federal Minero (1993). En Boletín Oficial de la República de Argentina. Argentina.

Ley N° 1919. Código de Minería (1997). En Boletín Oficial de la República de Argentina. Argentina.

Ley N° 26821. Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (1997). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Ley N° 27651. Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal (2002). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Ley N° 31011. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el Covid-19 (2020). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

Resolución Ministerial N° 125-2020-PRODUCE. Incluyen actividades adicionales estrictamente indispensables que no afectan el Estado de Emergencia Nacional, relacionadas: I) al rubro textil y confecciones, y II) a la producción de insumos necesarios para las actividades del sub sector minero y otras actividades conexas (2020). En Diario Oficial El Peruano. Perú.

## **Doctrina**

Baldeón, J. (2016) *Tratado de derecho minero peruano*. Lima: Jurista Editores.

Belaunde Moreyra, M. (2014) *Derecho minero y concesión* (4° edición). Lima: Editorial San Marcos.

Cuneo Alendez, D. (2015) Las Obligaciones Mineras: La Producción Mínima, El Derecho de Vigencia, La Penalidad y Críticas a su Regulación. *Derecho & Sociedad*, (45), 343-352. <https://bit.ly/3mJUukB>

- García Montufar, G. y Franciskovic Ingunza, M. (2001) *Derecho Minero* (2° edición). Lima: Editorial Gráfica Horizonte.
- Guerra Peñaloza, J. y Guerra Sato, A. (1996) *Elementos del derecho minero*. Lima: Editorial Rodhas.
- Martínez, V. (1982) *Derechos Reales en Minería*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Martínez Aponte, H. (2014) Régimen de Obligaciones de la Concesión Minera (Amparo Minero). *Derecho & Sociedad*, (42), 357-361. <https://bit.ly/3633CuI>
- Ministerio de Energía y Minas (2020, 17 de marzo). Comunicado MINEM. Recuperado de <https://bit.ly/2KpxUiv>
- Ossa Bulnes, J. (2007) *Tratado de Derecho de Minería* (4° edición). Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Tejada Gurmendi, J. (2014) Régimen legal de la titulación minera en el Perú: Análisis del Procedimiento Ordinario Minero para la obtención de título de concesión minera y de los Procedimientos Administrativos Regulados por el TUO de la Ley General de Minería vinculados a la titulación de concesiones mineras por exploración y explotación. *Derecho & Sociedad*, (42), 289-310. <https://bit.ly/34z5nie>
- Tejada Gurmendi, J. (2017) Regulación de los recursos naturales: perspectiva constitucional del aprovechamiento de recursos naturales en el Perú. *Direito da Mineração*, 225-252. <https://bit.ly/3jzRWnd>

## **Informes**

- Agencia de Promoción de la Inversión Privada (2016) *Memoria anual 2016*. Lima: Proinversión. <https://bit.ly/3nRldvg>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). *Informe técnico: Avance coyuntural de la actividad económica*. Lima: INEI. <https://bit.ly/336VtmT>
- Ministerio de Energía y Minas (2020) *Anuario Minero 2019*. Lima: Dirección de Promoción Minera. <https://bit.ly/35IIIOIn>
- Stedman, A., Yunis, J. & Aliakbari, E. (2020). *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2019*. Fraser Institute. <https://bit.ly/3oLYfHs>

## **Jurisprudencia**

Consejo de Minería. Resolución N° 461-2017-MEM/CM; 3 de julio de 2017.

Consejo de Minería. Resolución N° 568-2018-MEM-CM; 19 de noviembre de 2018.

Corte Suprema de Justicia de la República. Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria. Casación N° 11434-2015 (Cusco); 16 de marzo de 2017.

<https://bit.ly/3kiLjp6>

Tribunal Constitucional del Perú. Pleno jurisdiccional. Expediente N° 00048-2004-PI/TC; 1 de abril de 2005. <https://bit.ly/2UkMVUN>

## **Artículos de revistas**

Editor Tiempo Minero (31 de julio de 2020) Pequeños mineros de Chile piden prórroga para patentes [Blog]. Recuperado de <https://bit.ly/3737KtB>

Revista Energiminas (2020, 4 de noviembre). Minería generó 177.986 empleos en setiembre y reporta su cuarto mes consecutivo de recuperación. Recuperado de <https://bit.ly/3pOMEYu>

Revista Energiminas (2020, 9 de noviembre). INGEMMET distribuye US\$18.2 y S/69.3 millones a municipios por derechos de vigencia de setiembre. Recuperado de <https://bit.ly/3pQWaKV>