



# EL NUEVO REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS MINEROS Y LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA<sup>1</sup>

## THE NEW MINING PROCEDURES REGULATION AND ADMINISTRATIVE SIMPLIFICATION

JUAN PABLO MACASSI ZAVALA\*  
ELVIS EDISON SALAZAR ORTIZ\*\*

### RESUMEN

El presente artículo aborda los esfuerzos de simplificación y optimización de la regulación minera recogidos en el nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros. Se toma en consideración a las principales reglas de simplificación administrativa en nuestro ordenamiento jurídico y la situación de la regulación minera en el marco de informes de apreciación de la inversión minera a nivel global y regional. Este nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros sintetiza buena parte de una regulación desperdigada, clarifica aspectos esenciales y establece excepciones para tramitar modificaciones de determinados títulos habilitantes.

### PALABRAS CLAVE

Derecho minero | derecho administrativo | concesión minera | simplificación administrativa, procedimiento minero | inversión minera.

### CONTENIDO

**1.** Introducción; **2.** Simplificación Administrativa; **3.** Situación de la regulación minera, **3.1.** Escenario internacional anterior al nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros, **3.2.** Escenario interno anterior al nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros; **4.** Cambios introducidos por el Nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros; **5.** Conclusiones.

### ABSTRACT

This article approaches the simplification and optimization efforts of the mining regulation included in the new Regulation of Mining Procedures. It considers the main rules of administrative simplification in our legal system and the situation of mining regulation in the framework of global and regional mining investment assessment reports. This new Regulation of Mining Procedures synthesizes a good part of a scattered regulation, clarifies essential matters and establishes exceptions to process modifications of certain enabling titles.

### KEY WORDS

Mining law | administrative law | mining concession | administrative simplification | mining procedure | mining investment.

<sup>1</sup> Las afirmaciones y opiniones de este artículo son estrictamente imputables a sus autores y no comprometen ni adelantan la opinión de las instituciones a las cuales pertenecen o laboran.

\* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asociado Senior de Hernández & Cía. Abogados. Ex director de la Comisión de Investigación y Publicaciones del Círculo de Derecho Administrativo – CDA. Contacto: [jmacassi@ehernandez.com.pe](mailto:jmacassi@ehernandez.com.pe)

\*\* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asociado de Hernández & Cía. Abogados. Contacto: [esalazar@ehernandez.com.pe](mailto:esalazar@ehernandez.com.pe)

## **SOBRE EL ARTÍCULO**

El presente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 20 de enero de 2021 y aprobado para su publicación el 22 de marzo de 2021.

### **1. INTRODUCCIÓN**

Como es bien sabido, la minería constituye una de las actividades económicas más relevantes para la economía peruana, representando en promedio el 10% del Producto Interno Bruto del país, así como el 60% de las exportaciones anuales (Dirección de Promoción Minera, 2020). De igual forma, esta industria emplea al 4.1% de la Población Económicamente Activa formal con salarios superiores al promedio del mercado en función al puesto que desempeñan, con un ingreso promedio anual de S/ 67,550, en comparación a los S/ 17,316 del ingreso promedio anual general (Dirección de Promoción Minera, 2020). Estas cifras nos muestran los beneficios que el sector minero brinda al país y cuán importante es impulsar su desarrollo de manera ordenada y sostenible.

Afortunadamente, el Perú es uno de los países a nivel mundial con mayores reservas de cobre, oro, plata, entre otros minerales valiosos, que nos hacen atractivos para la inversión extranjera y desarrollo de inversión local en dicha industria. Sin embargo, como veremos más adelante, no basta solo con tener gran cantidad de reservas de mineral para ser más competitivos que otros países, sino que también hay otros factores que inciden en el desarrollo de la industria y en los que aún nos falta mejorar, tales como la institucionalidad, el respeto a la propiedad privada, brechas de infraestructura y una regulación eficiente.

Sobre este último punto, la actividad minera en el Perú cuenta con su propia regulación sobre la asignación de titularidades, derechos y obligaciones, así como un marco regulatorio relacionado con los aspectos que involucra un proyecto minero y que, por tanto, aplican indirectamente a la industria: protección ambiental, uso de recursos hídricos, protección del patrimonio cultural, uso de explosivos, manejo de residuos sólidos, transporte de materiales y residuos peligrosos, entre otros. Esto implica que para el emprendimiento de proyectos mineros, los titulares mineros deban no solo obtener la concesión minera para exploración y explotación sobre un área específica de interés y/o concesión de beneficio para procesar los minerales extraídos, sino también los distintos títulos habilitantes emitidos o tramitados antes autoridades mineras y de otros sectores (i.e., autorización de actividades de exploración, autorización de actividades de explotación, certificación ambiental, autorización de uso de agua, certificado de inexistencia de restos arqueológicos, autorización de adquisición y uso explosivos, etc.).

Este amplio margen de normas y títulos habilitantes relacionados con la actividad minera implica, además de una mayor inversión en recursos para su adecuada gestión, un impacto en el diseño de los proyectos y -sobre todo- en la preparación de un cronograma para el desarrollo y puesta en marcha de las operaciones. Este impacto es posiblemente uno de los más importantes para el diseño y gestión de los proyectos mineros, pues si la demora en la ejecución del proyecto se debe a un procedimiento burocrático innecesariamente extenso e ineficiente, se perderá la competitividad del Perú respecto a otros países en los que para el inversionista resulte más oportuna la recuperación de la inversión proyectada y la generación de ganancias propias de la actividad. En igual medida, contar con un marco regulatorio claro (sin ambigüedades), sistematizado y uniforme para el sector garantizará no solo respeto a la seguridad jurídica necesaria

para el inversionista, sino también para los funcionarios públicos encargados de aplicar dicha regulación y para la ciudadanía en cuanto a la participación ciudadana en este tipo de proyectos (sobre todo los de mayor envergadura).

En esta línea, en los últimos años el Perú ha venido trabajando en optimizar el marco regulatorio tanto general como aplicable a los sectores económicos más relevantes, como es el caso de la minería, con fines de simplificación de los procedimientos administrativos y una revisión de la calidad regulatoria de los mismos.

Así, este esfuerzo de simplificación y optimización de la regulación minera se puede observar en el nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros (en adelante, el “Nuevo RPM”), aprobado por el Decreto Supremo No. 20-2020-EM, que se publicó el 08 de agosto de 2020 en el Diario Oficial “El Peruano”. Esta norma derogó el Reglamento de Procedimientos Mineros anterior (en adelante, el “Anterior RPM”), aprobado por el Decreto Supremo No. 18-92-EM, y otras normas en las que se encontraban dispersas algunas figuras administrativas relacionadas con la actividad minera en el país. Ante este cambio normativo que ha sido impulsado, en parte para modernizar la regulación minera a la luz de las circunstancias actuales, en el presente artículo analizaremos los principales cambios que nos trae el Nuevo RPM, incidiendo tanto en aquellos aspectos positivos como en aquellos por mejorar, apuntando a ser más eficiente el desarrollo y ejecución de los proyectos mineros.

## **2. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

Un acercamiento a la simplificación administrativa la encontramos en la modernización de la Administración Pública, la cual se fundamenta en la Ley No. 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que tiene la finalidad de instaurar un proceso de modernización de la gestión del Estado para la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal que permita una mejor atención a la ciudadanía, optimizando el uso de los recursos públicos (2002, art. 4). Este deber de modernización también se recoge en la Ley No. 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007, arts. 18 y 19), la cual -además- contempló que las entidades deben asegurar que sus actividades se realicen con arreglo al principio de simplicidad, por el cual debe eliminarse todo requisito o procedimiento innecesario, precisando que los procesos deben ser racionales y proporcionales a los fines que se persiguen (art. II.3). Concretamente, es este principio de simplicidad en el que se sostiene parte del mecanismo de simplificación administrativa.

En la misma forma, en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo No. 4-2019-JUS (en adelante, el “TUOLPAG”), se reconoce al principio de simplicidad por el cual “los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.” (art. IV.1.13). Con ello, evidentemente, a través del TUOLPAG se dota de sustento a la posibilidad de eliminar complejidades innecesarias en los procedimientos, a fin de que únicamente contemplen lo estrictamente necesario para el fin público que buscan proteger. Esta norma también ha establecido la posibilidad de que, dentro del marco de la legalidad de los procedimientos administrativos, se pueden aprobar disposiciones concernientes a la simplificación de procedimientos de acuerdo con las normas de las entidades de los distintos niveles de gobierno y organismos constitucionalmente autónomos (art. 40). En este punto, se estableció como función de la Presidencia del Consejo de Ministros que emita opinión vinculante sobre el alcance de

las normas en materia de simplificación administrativa, asesore a entidades sobre dichas normas y evalúe de manera permanente los procesos de simplificación administrativa (art. 57).

Por su parte, en función a un Plan anterior de simplificación administrativa se aprobó la Metodología de simplificación administrativa a través del Decreto Supremo No. 7-2011-PCM (en adelante, la "Metodología"), la cual contempló cinco etapas:

1. Diagnóstico.
2. Rediseño.
3. Implementación.
4. Seguimiento y evaluación.
5. Mejoramiento continuo y sostenibilidad.

En la etapa de diagnóstico, la Metodología contempló que las autoridades intervinientes realicen un mapeo de los pasos del procedimiento administrativo, recursos que intervienen, sus requisitos, considerando los siguientes aspectos (p. 28):

- Número de pasos del procedimiento.
- Número de requisitos.
- Costo del procedimiento.
- Tiempo del procedimiento.
- Número de actos que involucra el procedimiento.

Del mismo modo, en dicha etapa se prevé una identificación de la normativa relacionada con el procedimiento, a fin de notar si es un obstáculo para el procedimiento y los aspectos que deben modificarse o derogarse (p. 39).

En la etapa del rediseño, la Metodología contempla la posibilidad de eliminar requisitos innecesarios, modificando la secuencia correspondiente del procedimiento (pp. 50-51). Además, en esta etapa se pueden descubrir procedimientos que son requisitos de otros de la misma entidad. En dicho caso, estos procedimientos deberían integrarse en uno solo (p. 55). Los cambios que impliquen el rediseño del procedimiento, deben ser adecuados mediante una modificación del marco normativo (p. 56).

Por su parte, en la etapa de implementación, se considera la implementación de cambios en documentos normativos internos de la entidad (como el i.e. Reglamento de Organización y Funciones), adecuación de ambientes, difusión del procedimiento a nivel interno y mejora en los sistemas informáticos.

Para la etapa de seguimiento y evaluación, la Metodología contempla evaluaciones al rediseño de los procedimientos tanto de manera ex ante (durante la elaboración del rediseño) como ex post (verificar su impacto en los administrados) (pp. 60-61). Acorde a esta evaluación del rediseño implementado de los procedimientos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado que

incluso cuando las regulaciones son cuidadosamente evaluadas, sus efectos no siempre se pueden predecir con precisión debido a que las preferencias, la sociedad y la tecnología cambian rápidamente. Por tanto, es necesario verificar si las regulaciones existentes logran sus objetivos; evaluar si éstos siguen siendo relevantes; si se han materializado consecuencias adversas o no deseadas; y si

existen alternativas para abordar mejor los problemas que la regulación estaba destinada a corregir (2020, p. 130).

Por su parte, en la quinta etapa (mejoramiento continuo y sostenibilidad), se busca que las entidades realicen esfuerzos para alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia orientado a promover la competitividad y/o bienestar de los usuarios<sup>2</sup>. Del mismo modo, se contempla que, una vez implementada la reforma, se dé continuidad a ésta utilizando los medios que la consoliden y fortalezcan sin caer en retrocesos<sup>3</sup>.

Asimismo, en el TUOLPAG se recogen diversas medidas generales relacionadas con la simplificación administrativa para todo el marco regulatorio administrativo. Por un lado, tenemos a los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) implementados por casi todas las entidades del país y que deben sintetizar los procedimientos administrativos y servicios prestados por dichas entidades (art. 40). Otra medida relevante también la encontramos cuando se establece a la vigencia indeterminada de los títulos habilitantes como regla general, salvo que la legislación especial establezca de manera excepcional un plazo limitado (art. 42). Del mismo modo (arts. 35 al 38), para ayudar a optimizar el trámite de los procedimientos administrativos de evaluación previa (ante la demora en la actuación de las autoridades administrativas) se contempla que se sujeten a silencio administrativo positivo (emisión de una aprobación ficta por el vencimiento del plazo legal) o al silencio administrativo negativo (facultad de ir a una segunda instancia administrativa por vencimiento del plazo legal). Conjuntamente con lo anterior, se establece una serie de documentos que las autoridades están prohibidas de solicitar en el procedimiento administrativo (art. 48), así como la facultad de presentar documentos sucedáneos de los originales (art. 49).

Otra norma relevante es el Decreto Legislativo No. 1246 (2016) que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa, concretamente un mandato de interoperabilidad entre las entidades de la Administración Pública mediante el cual acceder, poner a disposición o suministrar información de los administrados que obren en sus bases de datos y que requieran para la tramitación de sus respectivos procedimientos administrativos y actos de administración interna (art. 2). Correlativamente, dicha norma prohíbe que las entidades exijan a los administrados o usuarios la información que puedan obtener directamente a través de la interoperabilidad (art. 4). Dicha medida se complementa con la prohibición que se establece para que las entidades puedan solicitar determinados documentos a los administrados en el marco de un procedimiento administrativo, tales como copia del Documento Nacional de Identidad, legalización notarial de firmas (salvo ley especial), entre otros (art. 5).

En este mismo sentido, el Decreto Legislativo No. 1310 (2016) introdujo la regla del reconocimiento de la titularidad de registros, certificados y cualquier título habilitante<sup>4</sup> en los casos de reorganización de sociedades y cambios de denominación (art. 6). Así, para casos de fusión, escisión y reorganización simple se estableció la regla de que con dichos actos se transfiere la titularidad de los registros, certificados y cualquier título habilitante a la nueva persona jurídica, sin la carga de tener que tramitar nuevamente cada título habilitante. En efecto, esta regla es beneficiosa pues rompe una práctica negativa de las entidades de la Administración Pública, las cuales no reconocían la transferencia de

---

2 Metodología, página 66.

3 Ob. Cit., página 68.

4 Con la salvedad de los casos vinculados a recursos hidrobiológicos.

estos títulos habilitantes, exigiendo en muchos casos que deban tramitarse desde cero (con consecuencias negativas en el inicio o continuación de actividades económicamente factibles).

Otra regla vinculada a la simplificación administrativa, tal vez de las más relevantes, consistió en la exigencia del Análisis de Calidad Regulatoria respecto de todas las disposiciones normativas con rango reglamentario que establezcan medidas administrativas (Decreto Legislativo No. 1310, 2016, art. 2). Este Análisis de Calidad Regulatoria ya se ha realizado en varias entidades del Poder Ejecutivo, teniendo como resultado la ratificación y no ratificación de procedimientos administrativos, situación que se ha venido actualizando en los TUPAS de estas entidades. Para el caso del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), la declaración de procedimientos administrativos ratificados y no ratificados se produjo el 20 de junio de 2019 a través del Decreto Supremo No. 117-2019-PCM.

En relación con la regulación ambiental (aplicable a proyectos mineros), por un lado, se cuenta con la Certificación Ambiental Global (Ley No. 30327, 2015, cap. III) mediante la cual en un solo procedimiento administrativo se emite la Certificación Ambiental del proyecto, así como una serie de títulos habilitantes necesarios para avanzar con el proyecto<sup>5</sup> (que bajo la legislación general deben ser tramitados por separados y -en algunos casos- de manera secuencial).

Además de las cuestiones legales propias de la regulación, también contamos con una Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (en adelante, la "Política de Modernización al 2021") establecida por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta Política tiene entre sus objetivos y pilares a la promoción de la simplificación administrativa en todas las entidades públicas a fin de generar resultados positivos en la mejora de procedimientos y servicios orientados a los ciudadanos y empresas (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021, pp. 21-35). Conforme a esta Política, se considera que la simplificación administrativa "contribuye a mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la administración pública." (p. 43) Además, se establece que la simplificación administrativa tiene por objetivo "la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública." (p. 43).

Para tal efecto, nuestra Política de Modernización al 2021 estableció los siguientes lineamientos aplicables a las entidades públicas para cumplir con el pilar de simplificación administrativa:

1. Redefinir las competencias y funciones de las entidades en concordancia con el proceso de descentralización
2. Adecuar la organización institucional en función de la cadena de valor y a la normativa de los sistemas administrativos del Estado

---

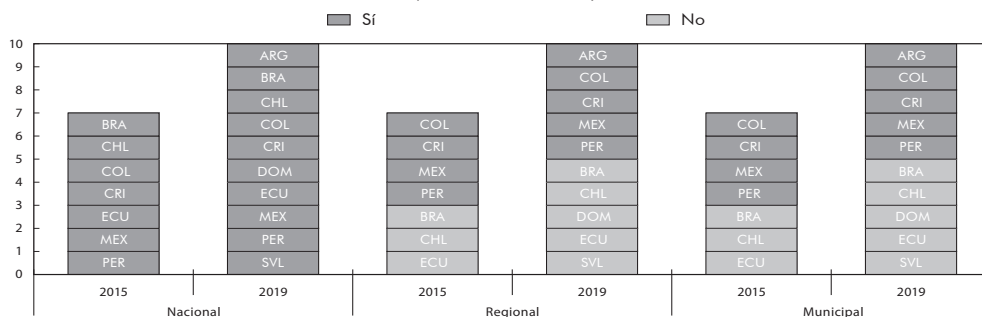
5 Tales como la Aprobación de estudios de aprovechamiento hídrico para obtención de la licencia de uso de agua, Autorización para ejecución de obras de aprovechamiento hídrico, Autorización para uso de agua, Autorización para vertimientos de aguas residuales industriales, Autorización sanitaria para tanque séptico, entre otros.

Los mencionados lineamientos deberán ser observados por las entidades públicas para garantizar avances en la simplificación administrativa, para lo cual no solo bastará con tener buenas normas, sino que internamente cada autoridad administrativa tenga las herramientas para la adopción de medidas eficaces y oportunas.

Por otra parte, de acuerdo con la OCDE, el Perú llevó a cabo procesos de simplificación administrativa entre los años 2015 y 2019 en sus tres niveles de gobierno; no obstante, no registra que en dichos años el Perú hubiese realizado una evaluación ex post del cumplimiento de los objetivos de la regulación, sea en normas con rango de ley o reglamentarias:

### Figura 1

7.12. Nivel de gobierno en el que se han llevado a cabo procesos de simplificación administrativa en los países de ALC, 2015 y 2019

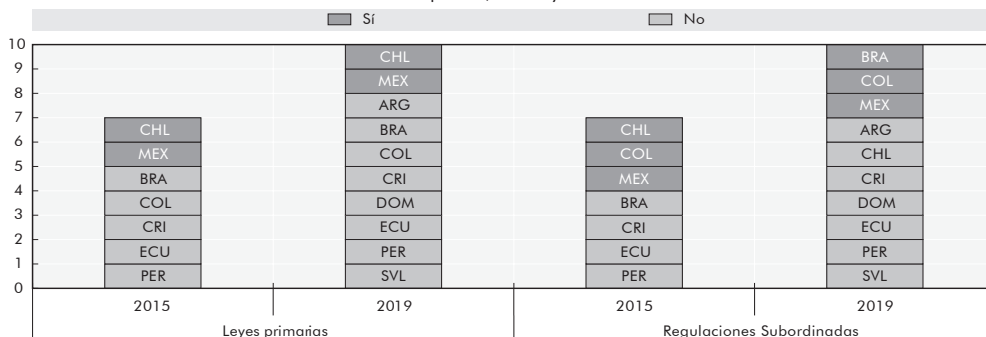


Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatorias (iREG) de la OCDE para América Latina de 2016 y 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/ireg-lac.htm>.

Tomado de: OECD. (2020). p. 131

### Figura 2

7.10. Países de ALC que realizan evaluaciones ex post que analizaron si una regulación ha logrado sus objetivos, 2015 y 2019



Fuente: Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de la OCDE para América Latina de 2016 y 2019, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm>.

Tomado de: OECD. (2020). p. 131

Como puede notarse, en los últimos años el Perú ha venido gestando disposiciones para

la simplificación administrativa de buena parte de la regulación, a fin de reducir la carga burocrática innecesaria y optimizar los procedimientos administrativos requeridos para el inicio de actividades. Sin embargo, es importante que también se efectúen análisis posteriores sobre el cumplimiento del diseño de los procedimientos administrativos y de la regulación en general, a fin de determinar si están cumpliéndose los objetivos trazados y el costo de estos para la sociedad.

### 3. SITUACIÓN DE LA REGULACIÓN MINERA

#### 3.1 ESCENARIO INTERNACIONAL ANTERIOR AL NUEVO REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS MINEROS

La situación de la regulación minera puede ser observada a partir de dos documentos que nos permiten notar la apreciación de los inversionistas respecto al Perú como destino para el desarrollo de proyectos mineros.

##### **A) Informe de Encuestas a Compañías Mineras del Instituto Fraser emitido el 2019**

Este informe se emite como parte de una encuesta anual que se realiza a empresas mineras a nivel mundial para evaluar cómo las reservas de minerales y los factores de la política pública (impuestos e incertidumbre regulatoria, entre otros) afectan a la inversión minera. Así, en dicha evaluación se considera el Índice de Potencial Minero con un valor de 60% y el Índice de Percepción de Políticas con un valor de 40%.

Sobre el particular, en el análisis para el índice de atracción de la inversión en Latinoamérica se consideró el incremento de la incertidumbre en el actuar de la Administración Pública y en la regulación (Stedman et al., 2020, pp. 35-36). Además, se recogió la opinión generalizada de que la regulación de los permisos de exploración es excesiva e impredecible, causando demoras significativas o cancelaciones de los proyectos. A continuación, un cuadro que muestra el ranking comparativo entre Perú respecto a otros países de la región y dos países de continentes distintos.

**Cuadro 1**

<b>Atractividad para la inversión</b>	<b>Incertidumbre en interpretación y aplicación de regulación</b>	<b>Duplicación regulatoria e inconsistencias</b>
1 - Australia (Western Australia)	3 - Australia (Western Australia)	6 - Australia (Western Australia)
17 - Chile	18 - Chile	10 - Chile
24 - Perú	33 - México	21 - Sudáfrica
38 - México	38 - Perú	37 - Perú



40 – Sudáfrica	42 – Colombia	39 – México
55 – Colombia	48 - Sudáfrica	41 - Colombia
69 – Venezuela	76 – Venezuela	69 - Venezuela

Elaboración propia. Fuente: Informe de Encuestas a Compañías Mineras del Instituto Fraser (2019)

Este Informe concluye que el Perú se ubica en el puesto 24 de atractividad de la inversión; es decir, se presentan 23 países más atractivos para la inversión minera. Lo llamativo de dicho puesto radica en que, en el Ranking Mundial de Reservas Mineras, Perú se encuentra entre los 10 primeros puestos de los metales más valiosos del mercado internacional (i.e. puesto 1 en plata, puesto 2 en cobre, puesto 7 en oro) (Dirección de Promoción Minera, 2020, p. 49). En ese sentido, debe resaltarse que por más que el Perú sea un país que tenga una de las mayores cantidades de reservas de mineral a nivel mundial, su atractivo para las inversiones mineras se reduce a posiciones más bajas por factores de políticas públicas, entre los que se encuentran incertidumbre en la aplicación de la regulación y en la duplicidad e inconsistencias de la regulación, sobre la cual debe incidir la simplificación administrativa.

### **B) Informe Final Indicador de Competitividad Minera del PERUMIN 2019**

Este informe analiza la brecha del Perú para competir con otros países del mundo (Chile, Colombia, México, Australia, Canadá y Sudáfrica) considerando factores como el potencial geológico, política tributaria, infraestructura, conflictividad social, regulación, supervisión y política ambiental.

Como resultado de este informe se concluye, entre otros aspectos, que (i) el marco institucional no permite aprovechar todo el potencial geológico del Perú; y, (ii) existe una demora en la obtención de permisos para emprender proyectos. Para esta segunda conclusión, en el informe se muestra al Perú con títulos habilitantes cuyo diseño requiere de una mayor intervención de entidades y con plazos legales más amplios para la etapa de exploración minera:

**Tabla 1**

Tabla 25: Permisos en Etapa de Exploración

Trámites en exploración		Sudáfrica	Australia	Canadá	Colombia	México	Chile	Perú
Título habilitante	Nº Organizaciones	1	1	1	1	4	2	3
	Indicador	10.00	10.00	10.00	10.00	1.00	7.00	4.00
	Plazo (Días hábiles)	44	120	1	100	100	n.d.	144
	Indicador	7.29	2.51	10.00	3.77	3.77	n.d.	1.00
Instrumento Ambiental	Nº Organizaciones	n.d.	n.d.	-	-	n.d.	6	5
	Indicador	n.d.	n.d.	10.00	10.00	n.d.	1.00	2.50
	Plazo (Días hábiles)	n.d.	n.d.	-	-	120	64	45
	Indicador	n.d.	n.d.	10.00	10.00	1.00	5.20	6.63
Derecho sobre terreno superficial	Nº Organizaciones	-	-	-	1	1	1	2
	Indicador	10.00	10.00	10.00	5.50	5.50	5.50	1.00
	Plazo (Días hábiles)	-	-	-	n.d.	-	n.d.	25
	Indicador	10.00	10.00	10.00	n.d.	10.00	n.d.	1.00
Restos arqueológicos	Nº Organizaciones	-	-	-	1	-	-	1
	Indicador	10.00	10.00	10.00	1.00	10.00	10.00	1.00
	Plazo (Días hábiles)	-	-	-	15	-	-	20
	Indicador	10.00	10.00	10.00	3.25	10.00	10.00	1.00
Inicio de actividades	Nº Organizaciones	-	-	1	-	-	1	1
	Indicador	10.00	10.00	1.00	10.00	10.00	1.00	1.00
	Plazo (Días hábiles)	-	-	42	-	-	10	15
	Indicador	10.00	10.00	1.00	10.00	10.00	7.86	6.79

Tomado del Informe Final Indicador de Competitividad Minera del PERUMIN 2019

En este informe se señala que los países con mejor desempeño son Sudáfrica, Australia y Canadá, los cuales tienen como principal característica el no exigir el número de permisos que en el Perú sí son necesarios (Macro Consult, 2019, p. 35). Igualmente, en Canadá y Colombia, a diferencia de Perú, no se requiere de certificación ambiental para iniciar proyectos de exploración minera, aplicando en su lugar la fiscalización sobre el cumplimiento de estándares ambientales mínimos (p. 36).

Para proyectos de explotación, este informe también considera al Perú con el último puesto en la configuración de permisos. Así, Australia, Sudáfrica, Canadá y México, a diferencia de Perú, no requieren de una concesión de beneficio ni de la aprobación de un Plan de Minado.

**Tabla 2**

Tabla 26: Permisos en Etapa de Explotación

Trámites en exploración		Australia	Sudáfrica	Canadá	Colombia	México	Chile	Perú
EIA	Nº Organizaciones	n.d.	n.d.	3	5	n.d.	6	5
	Indicador	n.d.	n.d.	10.00	4.00	n.d.	1.00	4.00
	Plazo (Días hábiles)	n.d.	n.d.	160	171	120	128	150
	Indicador	n.d.	n.d.	2.94	1.00	10.00	8.59	4.71
Concesión de beneficio	Nº Organizaciones	-	-	-	-	-	-	1
	Indicador	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	1.00
	Plazo (Días hábiles)	-	-	-	-	-	-	77
Plan de minado	Indicador	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	1.00
	Nº Organizaciones	-	-	-	-	-	1	1
	Indicador	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	1.00	1.00
	Plazo (Días hábiles)	-	-	-	-	-	42	30
Indicador	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	1.00	3.57	

Tomado del Informe Final Indicador de Competitividad Minera del PERUMIN 2019

### 3.2 ESCENARIO INTERNO ANTERIOR AL NUEVO REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS MINEROS

Los resultados de los documentos descritos reflejan justamente parte de algunas deficiencias en la regulación no solo minera, sino en la relativa a otras materias involucradas (i.e. ambiental, arqueológica, etc.). En el caso concreto de la regulación minera, no solo se tenía al Anterior RPM para verificar el alcance de los procedimientos para la obtención de títulos habilitantes para el desarrollo de actividades, sino que era (y, de hecho, aún lo es) imperativo conocer sobre otras normas dispersas que también establecían ciertos requisitos y condiciones a las actividades mineras.<sup>6</sup>

Debe resaltarse que no se tenían plazos específicos para cada procedimiento administrativo en minería en el Anterior RPM, sino por determinadas actuaciones dentro de estos procedimientos (por ejemplo, se establecía un plazo para la expedición de carteles de aviso en el procedimiento de la concesión de beneficio, pero no el plazo total de éste). Si bien podía recurrirse a las reglas generales del procedimiento administrativo (i.e. TUOLPAG) y al TUPA del MINEM que había precisado el plazo por cada procedimiento (además de especificar el silencio administrativo aplicable), lo cierto es que raramente se cumplían dado que no se tenía en cuenta cada acto interno dentro del procedimiento.

Sobre este punto cabe aclarar que las posibles limitaciones en el desarrollo de los emprendimientos mineros no solo podían deberse a la regulación minera en sentido estricto, sino -como indican los informes citados- también a otros factores (i.e. falta de garantía de la propiedad privada, conflictividad social) y a regulación relacionada con la minería (como es el caso de las normas ambientales, de arqueología, entre otros).

En ese sentido, es importante precisar que meses antes de la emisión del Nuevo RPM (concretamente el 2 de marzo de 2020), se publicó el Decreto Supremo No. 5-2020-EM que modificó diversas disposiciones del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por el Decreto Supremo No. 40-2014-EM (en adelante, el "RPAM"). Entre las modificaciones más importantes de esta norma (y que guardan relación con el Nuevo RPM), se establecieron supuestos de modificación del instrumento de gestión ambiental (IGA) sin necesidad de tramitar su modificación vía un procedimiento ordinario o por Informe Técnico Sustentatorio (ITS), sino con la comunicación previa a la autoridad de evaluación ambiental y a la entidad de fiscalización ambiental.

La figura de la comunicación previa sí representa un avance en la simplificación de procedimientos para la implementación de modificaciones menores en un proyecto específico. Así, con el cargo de presentación de la comunicación a las autoridades de certificación y fiscalización ambiental, ya se cuenta con el sustento legal de la modificación del IGA para el cambio menor, el cual puede ser aplicado para cumplir con los requisitos de certificación ambiental en algunas modificaciones a títulos habilitantes en minería (i.e. concesión de transporte minero, autorización de actividades de explotación, etc.). Esto implica que para modificar alguno de los títulos habilitantes en minería por cambios menores no se tenga que pasar previamente por el ITS o de modificación del estudio de impacto ambiental que en la práctica pueden tomar 2 y más de 9 meses, aproximada y respectivamente.

---

6 Por ejemplo, el Decreto Supremo No. 1-2015-EM, Decreto Supremo No. 3-2016-EM, las normas sobre cierre de minas, entre otros.

#### **4. CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL NUEVO REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS MINEROS**

El Nuevo RPM se emitió considerando que el Anterior RPM ya tenía 28 años de vigencia, periodo en el que se emitieron disposiciones administrativas, varias de las cuales buscaban simplificar, modernizar y promover las inversiones en el sector minero, existiendo la necesidad de adecuarse a los cambios a la legislación administrativa general (TUOLPAG), considerándose que en todo caso no eran suficientes para simplificar la regulación. Se buscó contar con un reglamento más acorde con las exigencias actuales de la industria minera y de eficiencia regulatoria.<sup>7</sup> Es así que, en la sección considerativa<sup>8</sup> de este Nuevo RPM se señaló que tiene como finalidad que

los interesados cuenten con una sola norma que establezca y regule los procedimientos administrativos que se deben tramitar para obtener diversas autorizaciones en la actividad del sector minero; asimismo, busca modernizar y simplificar los procedimientos mineros a fin de promover las inversiones en el sector.

A continuación, los principales cambios que presenta el Nuevo RPM.

##### **a) Reducción de la dispersión normativa**

En efecto, a través del Nuevo RPM no solo se derogó al Anterior RPM, sino también otras normas mineras que abordaban aspectos relacionados con los procedimientos mineros, tales como el Decreto Supremo No. 1-2015-EM, Decreto Supremo No. 35-94-EM y Decreto Supremo No. 3-2016-EM. Del mismo modo, también se derogaron determinados artículos y disposiciones del Decreto Supremo No. 84-2007-EM y del Reglamento de Diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo No. 3-94-EM. Lo que se busca es condensar en un solo documento normativo, si no todos, la mayoría de los procedimientos mineros (sin incluir a los ambientales que tiene un reglamento particular)<sup>9</sup>.

##### **b) Reuniones con las autoridades**

El Nuevo RPM reconoce expresamente que el titular minero tiene la posibilidad de sostener reuniones (virtuales o presenciales) con la autoridad en forma previa al inicio de los procedimientos para la obtención de las autorizaciones relacionadas con las actividades de beneficio, labor general, transporte minero, exploración y explotación.<sup>10</sup> Estas reuniones ya venían siendo una práctica común en la realidad, con la finalidad de informar sobre las principales características y alcances del proyecto, y para recibir comentarios y/u observaciones por parte de la autoridad. Asimismo, este tipo de reuniones se podrán llevar a cabo también durante el procedimiento, cuando sea necesario aclarar observaciones o requerimientos.

---

7 Exposición de Motivos del proyecto de Reglamento de Procedimientos Mineros publicado mediante la Resolución Ministerial No. 350-2018-MEM/DM, párrafo 1.7.

8 Quinto considerando

9 Aprobado por el Decreto Supremo No. 40-2014-EM.

10 Esta regla es complementaria a las concesiones de audiencia que pueden otorgar las autoridades administrativas en todo procedimiento administrativo conforme al artículo 177 del TUOLPAG.

### c) Sobre Áreas de No Admisión de Petitorios

Se elimina la limitación de 5 años para la realización de trabajos de prospección minera en las Áreas de No Admisión de Petitorios – ANAP por parte del Instituto Geológico Minero Metalúrgico (INGEMMET).<sup>11</sup>

### d) Sobre concesiones mineras se han establecido las siguientes modificaciones y precisiones respecto al Anterior RPM:

- Se establece que los Gobiernos Regionales solo serán competentes para conocer el procedimiento ordinario (procedimiento de otorgamiento de concesiones mineras), cuando el o todos los solicitantes cuenten con constancia de Pequeño Productor Minero (PPM) o Productor Minero Artesanal (PMA), o cumplan con las condiciones del artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo No. 14-92-EM (en adelante, el “TUOLGM”).
- Se incorpora el procedimiento de renuncia de derechos y acciones del peticionario, procedimiento distinto al de renuncia al área de un derecho minero, por el cual el solicitante renuncia al petitorio formulado.
- Se precisa que el procedimiento de oposición por mejor derecho sobre petitorios no procede por afectación de predios o derechos distintos al que otorga la concesión minera.
- Se incluye la regulación de los procedimientos de denuncia por internamiento, sustitución y se actualiza la normativa sobre acumulación de concesiones mineras (eliminando las limitaciones de extensión máxima del área acumulada).
- Se precisan los plazos legales de los procedimientos administrativos relacionados con las concesiones mineras y se indica el tipo de silencio administrativo aplicable:<sup>12</sup>

### Cuadro 2

Procedimiento	Plazo	Silencio
Procedimiento ordinario (otorgamiento de concesiones mineras)	37 días hábiles	Negativo
Agrupamiento (constitución de UEA)	30 días hábiles	Positivo
Renuncia al área de derecho minero	30 días hábiles	Positivo
Renuncia a derechos y acciones del peticionario	15 días hábiles	Positivo

<sup>11</sup> Este plazo se definirá con el Decreto Supremo de creación de la ANAP.

<sup>12</sup> Estos plazos son los establecidos expresamente en el Nuevo RPM por la totalidad de cada procedimiento, sin considerar actuaciones que puedan implicar un mayor tiempo, tales como la tramitación de sustituciones u oposiciones.

Cambio de sustancia de derecho minero	30 días hábiles	Positivo
Denuncia por internamiento	90 días hábiles	Negativo
Sustitución	46 días hábiles	Negativo
Acumulación de concesiones mineras	37 días hábiles	Positivo
División y modificación de derecho minero	37 días hábiles	Positivo
Constitución de sociedad legal por pluralidad de titulares	30 días hábiles	Positivo
Constitución de sociedad legal por área superpuesta	30 días hábiles	Positivo
Oposición por mejor derecho sobre petitorio minero	67 días hábiles	Negativo

Fuente: Elaboración propia.

**e) Sobre concesiones de beneficio se han establecido las siguientes modificaciones y precisiones respecto al Anterior RPM:**

- Se establece el plazo de 15 días hábiles, contados desde la presentación de la solicitud de concesión de beneficio y absolución de las observaciones respectivas, para que la autoridad minera expida los carteles de aviso para su publicación en diarios.
- Se incluye a la preparación de terrenos para módulos y edificaciones posteriores entre las obras preliminares que el solicitante de la concesión de beneficio puede realizar luego de efectuadas las publicaciones de los carteles de aviso y sin que se haya interpuesto una oposición contra dicha solicitud.
- Se establece que el título de concesión de beneficio se otorga con la autorización de construcción (anteriormente era con la autorización de funcionamiento).
- Las canteras para extracción de material de préstamo con fines de relleno y construcción pueden ser consideradas como componentes de la concesión de beneficio.
- Se establecen los siguientes plazos:
  - 90 días hábiles para el procedimiento de concesión de beneficio - autorización de construcción, sujeto a silencio administrativo negativo.
  - 30 días hábiles para el procedimiento de autorización funcionamiento, sujeto a silencio administrativo negativo.

- Se definen 3 supuestos de modificación de la concesión de beneficio, aplicándoles silencios administrativos distintos (según el tipo de modificación):

### Cuadro 3

Supuesto	Silencio
Para la instalación y/o construcción de instalaciones adicionales, que incluyen depósitos de relaves y/o plataformas o pads de lixiviación y sus recrecimientos, con ampliación de la capacidad instalada y la ampliación de área de la concesión de beneficio.	Negativo
Para la instalación y/o construcción de instalaciones adicionales, que incluyen depósitos de relaves y/o plataformas o pads de lixiviación y sus recrecimientos, y/o mejora de procesos con ampliación de la capacidad instalada y sin ampliación de área aprobada.	Positivo
Para la instalación y/o construcción de instalaciones adicionales, que incluyan depósitos de relaves y/o plataformas o pads de lixiviación y sus recrecimientos, y/o mejoras de procesos sin modificar la capacidad instalada aprobada y sin ampliación de área de la concesión de beneficio.	Positivo

Fuente: Elaboración propia.

- Entre los supuestos de aplicación del Informe Técnico Minero (ITM) ya no se contempla a la modificación o ampliación de la capacidad instalada o la instalación de componentes que impliquen nuevas áreas.
- Se precisa que el plazo del procedimiento del ITM es de 20 días hábiles, sujeto a silencio administrativo positivo.
- Se establecen determinados supuestos que no requieren de modificación de la concesión de beneficio ni de ITM, los cuales (i) deben estar listados en el Anexo IV del Nuevo RPM, (ii) deben encontrarse dentro del área del IGA aprobado y de la concesión de beneficio, y (iii) cuenten con un IGA que apruebe el proyecto de modificación.
- Adicionalmente, se regula la acumulación y división de concesiones de beneficio (antes no previsto). Del mismo modo, se contempla la autorización de beneficio y sus modificaciones que aplican para los PMA.

#### **f) Sobre concesiones de transporte minero se han establecido las siguientes modificaciones y precisiones respecto al Anterior RPM:**

- Se precisa que el plazo del procedimiento de concesión de transporte minero es de

90 días hábiles, sujeto a silencio administrativo negativo.

- Del mismo modo, se contempla el plazo de 45 días hábiles para los procedimientos de los dos supuestos de modificación de la concesión de transporte minero. El procedimiento del primer supuesto de modificación (con ampliación de área) está sujeto a silencio administrativo negativo, mientras que el procedimiento del segundo supuesto de modificación (sin ampliación de área) está sujeto a silencio administrativo positivo.

### **g) Sobre la Autorización de Actividades de Exploración**

- Se mantiene la división de gestionar esta autorización a través de un procedimiento de aprobación automática o de evaluación previa; este último ahora con un plazo de 30 días hábiles (15 días hábiles con el Anterior RPM) que aplica cuando en el área se ubica un pueblo indígena sobre el cual se deberá realizar un proceso de consulta previa.
- En el caso de la autorización a través de un procedimiento de evaluación previa, se ha sincerado el requisito de indicar las coordenadas del área de influencia directa del proyecto de exploración.

### **h) Sobre la autorización de actividades de explotación (plan de minado)**

- Se recoge el requisito de señalar el número de resolución que aprueba el Plan de Cierre de Minas y el informe que lo sustenta o el cargo de su presentación más la constitución de la garantía financiera correspondiente. En el marco del Anterior RPM este requisito derivaba de la normativa sobre el cierre de minas, pero no era contemplado expresamente en el procedimiento minero.
- Se contempla que esta autorización pueda incluir chancado primario con el único objeto de traslado de materiales chancados en el plan de cierre de minas y que se ubiquen en áreas del proyecto donde se realizan las actividades de explotación. Bajo los alcances del Anterior RPM, se habría discutido incluir el chancado primario, el cual es una primera fase de la actividad de beneficio (al cual le aplica la concesión de beneficio).
- El plan de minado puede considerar componentes para la explotación de canteras de sustancias no metálicas para material de préstamo con fines de relleno y construcción.
- Se han reducido los supuestos para tramitar la modificación de la autorización de actividades de explotación: (i) modificaciones cuyos componentes se ubiquen en nuevas áreas o amplíen las áreas autorizadas; y, (b) modificaciones cuyos componentes no impliquen nuevas áreas a autorizar. La diferencia entre ambos supuestos recae en que para el segundo caso no se pide acreditar el derecho superficial ni presentar el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA).
- Se contempla que las modificaciones de altura y/o extensión no mayor o igual al 20% del tajo como un supuesto que puede ser gestionado en el ITM. El procedimiento para el ITM tiene ahora una duración de 20 días hábiles (15 días hábiles con el



Anterior RPM) sujeto a silencio administrativo positivo.

- Se han incorporado un mayor número de supuestos de modificación de la autorización de actividades de explotación que pueden ser aprobados directamente por la Gerencia General del titular minero, y que deben ser comunicados a la autoridad minera.

Con la reseña de los principales cambios que introduce el Nuevo RPM para los proyectos mineros, a continuación, desarrollamos los aspectos que han significado, en nuestra opinión, un avance de la simplificación administrativa sobre la regulación, así como aquellos puntos en los que la aplicación de esta regulación puede mejorar a futuro.

Aspectos positivos:

- El aspecto más resaltante es que se ha condensado buena parte de las reglas de los procedimientos mineros en un solo cuerpo normativo. Con ello, se ha optimizado la revisión de un solo reglamento para determinar los aspectos que inciden en los respectivos procedimientos, reduciendo así los costos e incertidumbre de que existan otras disposiciones aplicables u otros reglamentos adicionales (y posiblemente poco difundidos).
- En línea con lo anterior, en el Nuevo RPM se están explicitando requisitos aplicables a los procedimientos mineros, pero se encontraban previstos en otras normas mineras o por la discrecionalidad administrativa de la autoridad. Claros ejemplos resultan el requisito de indicar el área de influencia directa para la autorización de actividades de exploración (que la autoridad minera venía empleando en la práctica para evaluar la necesidad de consulta previa), así como la exigencia de indicar la resolución que aprueba el Plan de Cierre de Minas para efectos de la autorización de actividades de explotación (el Anterior RPM no hacía referencia al presupuesto de contar previamente con la aprobación del Plan de Cierre de Minas).
- Se han explicitado los plazos para los procedimientos administrativos mineros. Con el Anterior RPM, se indicaban los plazos por etapas de algunos procedimientos, como es el caso de la concesión de beneficio (tanto en autorización de construcción y autorización de funcionamiento), pero no había un plazo global específico para todo el alcance del procedimiento administrativo. Si bien se podía considerar aplicable el plazo general de 30 días hábiles que establece el TUO LPAG, fue con el TUPA del MINEM que se asignaron plazos específicos, algunos de ellos mayores el plazo general mencionado. Cabe notar que aun cuando algunos de estos plazos legales se han incrementado (como es el caso del ITM que pasó de 15 a 20 días hábiles), lo cierto es que el punto medular para mejorar nuestra competitividad minera está en que finalmente los procedimientos administrativos deban terminar dentro del margen de dichos plazos y no después.
- Se han precisado los tipos de silencio administrativo aplicable. Salvo excepciones, el Anterior RPM no era expreso en señalar el tipo de silencio administrativo aplicable, tal como lo exige el TUOLPAG para los procedimientos con silencio administrativo negativo. En su defecto, en el TUPA del MINEM se contemplaba, sin mayor sustento explícito, que el silencio administrativo aplicable era el negativo para la mayoría de los casos. Ahora bien, con el Nuevo RPM se señala el tipo de silencio administrativo aplicable, reconociendo la aplicación del silencio positivo para determinados

procedimientos, como es el caso de algunos tipos de modificación de la concesión de beneficio. Esta precisión es relevante pues si bien ya se hace expreso un plazo por procedimiento, en la práctica usualmente no se respeta dicho plazo, resolviéndose en muchos casos con 2 o 4 meses de exceso (sea por la carga de trámites en la autoridad o por la complejidad técnica de estos procedimientos). Ahora bien, cabe precisar que, si bien es un avance el reconocimiento del silencio positivo, esto no debe obstar para hacer los mayores esfuerzos de obtener un pronunciamiento expreso por parte de la autoridad minera dentro del plazo, debido a que se está sujeto a un eventual procedimiento de fiscalización posterior que puede declarar la nulidad del acto administrativo ficto obtenido por la aplicación de dicho silencio.

- Se incluyen supuestos de modificación de la concesión de beneficio y se amplían los correspondiente a la autorización de explotación por aprobación de la gerencia general y su comunicación a la autoridad minera. Esto permite ahorrar tiempos en la implementación de cambios operativos menores en los proyectos; de lo contrario, ante el riesgo de contingencias, se habría tenido que esperar meses sea por la modificación ordinaria de la concesión de beneficio y autorización de explotación o por la tramitación de los respectivos ITM. Además, se otorga dinamismo, pues las comunicaciones a las autoridades mineras sobre estas modificaciones se pueden realizar hasta 5 días hábiles luego de iniciar actividades. Cabe precisar que con estos supuestos de modificación sin intervención previa de la autoridad no se está dando pie a que el titular minero pueda implementar cambios sin sustento técnico; por el contrario, se exige que en la comunicación se presenten las respectivas memorias descriptivas, especificaciones técnicas y planos de ubicación (que responde a una elaboración de ingeniería de detalle), además de que debe estar sustentada en un IGA (con lo cual se asegura que estos cambios han debido pasar por el filtro de la ingeniería a un nivel de factibilidad y contar con la viabilidad ambiental).

#### Aspectos por mejorar:

- Se observa una tendencia en asumir que todos, o la mayoría de los componentes auxiliares del proyecto minero, se deben encontrar aprobados por la concesión de beneficio o la autorización de actividades de explotación, aun cuando no tengan relación directa con la actividad de beneficio o de explotación. Como puede notarse en los Anexos IV y Anexo X del Nuevo RPM, se considera que la construcción, modificación, reubicación o mejoramiento de componentes auxiliares del proyecto deban ser aprobados por la gerencia general del titular minero y comunicados a la autoridad minera como una modificación de la concesión de beneficio o de la autorización de actividades de explotación. Para ello, la norma cita de manera general a los campamentos, talleres, oficinas, centros de recreación, almacenes, laboratorios, centro de salud, accesos internos, líneas de transmisión eléctrica, estaciones de abastecimiento de combustibles, rellenos sanitarios, plantas de desalinización, implementación de áreas para limpieza superficial de equipos, sistemas de comunicación, polvorines, garitas de control, entre otros.

Al respecto, en términos estrictos, varios de los componentes auxiliares mencionados no son propios de la actividad de beneficio (no sirven a la preparación mecánica, metalurgia o refinación) ni de la actividad de explotación minera (no se emplean en la extracción de los minerales del yacimiento, sea a tajo abierto o por galerías subterráneas). En consecuencia, no se observa la razonabilidad (ni la legalidad) de subsumir a dichos componentes auxiliares en títulos habilitantes específicos

de la actividad minera. Asimismo, componentes auxiliares como las líneas de transmisión eléctrica, centros de salud, almacenes de combustibles, entre otros, están sujetos a otros títulos habilitantes y a una regulación especial (i.e. los centros de salud son autorizados por la autoridad sanitaria y sujeta a las normas sanitarias). Por consiguiente, al asumirse que estos componentes auxiliares deben incluirse necesariamente en la concesión de beneficio o la autorización de explotación, se están sujetando innecesariamente las actividades sobre los mismos a una regulación no establecida legalmente para tal efecto o, incluso, a una doble regulación y títulos habilitantes.

- La literalidad de los supuestos del Nuevo RPM exceptuados de modificación de la concesión de beneficio o de la autorización de explotación (con aprobación de la gerencia general y comunicación a la autoridad minera) no tiene correlato directo con la norma ambiental respectiva. Como indicamos en la sección anterior, con el Decreto Supremo No. 5-2020-EM se modificó el RPAM y se incluyó la posibilidad de modificar el IGA a través de una comunicación previa para determinados supuestos de cambios menores que, entre otras exigencias, no debían implicar cambios en compromisos ambientales aprobados, se realicen dentro del área efectiva y no se ubiquen en Áreas Naturales Protegidas o sus Zonas de Amortiguamiento.<sup>13</sup>

Sobre el particular, la literalidad del Nuevo RPM únicamente consideraba que los supuestos exceptuados del trámite de modificación debían sustentarse en modificaciones expresas al IGA aprobadas por la autoridad ambiental, tales como el ITS, Memoria Técnica Detallada, modificación del Estudio de Impacto Ambiental. En este punto, correlativamente también correspondía que se incluya a los supuestos de modificación del IGA por comunicación previa. Ello en la medida que un grueso número de los supuestos exceptuados del trámite de modificación de la concesión de beneficio o autorización de actividades de explotación, al ser cambios menores, también son los que se recogen en la modificación ambiental por comunicación previa. Así, no resulta idóneo que tanto por el lado ambiental y minero se flexibilicen supuestos de

---

13 Figura contemplada en el artículo 133-A del Decreto Supremo No. 40-2014-EM: Artículo 133-A.- Comunicación Previa

Los supuestos recogidos en el Anexo del presente Reglamento son comunicados de manera previa a su ejecución a la autoridad de evaluación ambiental competente y a la Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) correspondiente, no requiriéndose tramitar una modificación al Instrumento de Gestión Ambiental aprobado.

Lo anterior es aplicable en tanto dichas actividades no requieran la modificación de permisos u otros títulos habilitantes previamente aprobados en materia ambiental, recursos hídricos y los otorgados por la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, no se realicen en Áreas Naturales Protegidas, sus Zonas de Amortiguamiento, Reservas de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial, ecosistemas frágiles, no involucren cuerpos o fuentes de agua subterránea o superficial; no implique cambios en los compromisos asumidos en el Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental complementario aprobado; y, siempre que se encuentren dentro del área efectiva.

Las acciones indicadas en el primer párrafo se llevarán a cabo, sin perjuicio de las acciones de fiscalización y de las sanciones que correspondan por parte de Autoridad Ambiental Competente en materia de Fiscalización

modificación para que no deban pasar por una evaluación de la autoridad, pero que secuencialmente no puedan ser compatibles entre ambas regulaciones.

Ahora bien, ante el problema expuesto, en la práctica se ha considerado asumir tal compatibilidad de supuestos de modificación sin intervención de la autoridad (no expresa en el Nuevo RPM) a partir de principios del TUOLPAG como eficacia y simplicidad. Esperemos que esta postura se mantenga y se aplique por la autoridad minera en las revisiones que realicen sobre las comunicaciones que reciban (control posterior), y no caer en un filtro netamente formalista y contrario a la simplificación administrativa que se ha buscado con la regulación general y ahora también en la regulación sectorial.

- Entre estos puntos por mejorar también se presenta la necesidad de obtener mayor predictibilidad para la determinación de los casos donde efectivamente apliquen los supuestos exceptuados del trámite de modificar la concesión de beneficio o de la autorización de explotación. En efecto, si bien el Nuevo RPM tiene un catálogo de dichos supuestos, lo cierto es que sobre los mismos pueden tenerse diversas interpretaciones sea por parte de los titulares mineros como de las autoridades intervinientes (MINEM y OSINERGMIN). En este escenario, partiendo de la dificultad que implica normativamente establecer un detalle preciso para cada caso exceptuado del trámite de modificación, corresponderá que las autoridades intervinientes califiquen razonablemente dichos supuestos en la situación en concreto (en el control posterior), a fin de no limitar en la práctica la eficacia (y beneficios) de esta figura de cara a la simplificación administrativa.

Al respecto, y dado los casos en donde la misma autoridad minera (contrariamente al principio de legalidad) ha asumido requisitos adicionales no expresos en el Nuevo RPM para tales supuestos de excepción, no resulta sencillo para el titular minero poder determinar si le corresponde tramitar un procedimiento administrativo para modificar su permiso minero o si está exceptuado del mismo. Esta falta de predictibilidad se ve agravada además por el riesgo de que un rechazo del MINEM a la comunicación expone al titular minero frente a la autoridad de fiscalización (OSINERGMIN), la cual puede aplicar sanciones de hasta 10,000 UIT<sup>14</sup> (\$/ 44,000,000 al valor de la UIT actual), sumado a la posibilidad de paralizar las operaciones de los componentes modificados.

En vista del escenario descrito, resulta fundamental que se pueda brindar predictibilidad sobre dichos supuestos de excepción, de forma adicional a las reuniones virtuales o presenciales con los funcionarios de la autoridad minera para que brinden que orienten la aplicación de los supuestos de excepción para los casos particulares. Paralelamente, con las comunicaciones y casos que vayan conociendo las autoridades intervinientes, será importante que se puedan actualizar o complementar los supuestos de excepción y que zanjen aquellos puntos que no resultaron claros (sea para los titulares mineros o para las autoridades).

---

14 Sanciones previstas en la Resolución de Consejo Directivo No. 39-2017-OS/CD.

## 5. CONCLUSIONES

La industria minera formal y sostenible en el país representa una de las actividades que mayores beneficios nos otorga y sobre la cual el Perú tiene aún mucho camino por desarrollar dadas las reservas de mineral con que contamos. Sin embargo, para viabilizar dicha actividad económica se requieren de la mejora de las políticas públicas y de la regulación existente, a fin de que se brinde la seguridad jurídica a la inversión y un marco normativo eficiente que permita la ejecución de inversiones de manera oportuna y sin desproteger los bienes jurídicos relevantes (como el medio ambiente, la seguridad y salud de los trabajadores, etc.), lo anterior sumado a futuros esfuerzos por mejorar la aplicación de tal normativa por parte de los operadores dentro del marco de la legalidad.

Evidentemente, algunos de los indicadores expuestos nos han mostrado que una de las limitaciones para la atracción de la inversión minera en el país se encuentra en la carga burocrática y la inseguridad en la aplicación de la regulación. En efecto, parte de estas limitaciones se han ido corrigiendo a través de las medidas generales de simplificación administrativa que deben ir reforzándose con las políticas de simplificación dentro de la actuación interna de cada entidad.

En el caso de la regulación minera, vemos un avance con el Nuevo RPM pues sintetiza buena parte de disposiciones que regulaban procedimientos mineros en un solo reglamento. Adicionalmente a ello, se han dado reglas que han permitido clarificar aspectos esenciales que en el Anterior RPM no eran expresos para todos los procedimientos, como es el caso de establecer plazos expresos por todo el procedimiento y el silencio administrativo aplicable, sin perjuicio de recurrir a la legislación general. Sumado a ello, es importante el haber mantenido (y expandido) los supuestos exceptuados de modificación de la concesión de beneficio y de la autorización de actividades de explotación, con lo cual se da dinamismo para la implementación de cambios menores sin necesidad de recurrir a procedimientos administrativos que duren meses para su aprobación. Ahora bien, se presentan algunos aspectos a mejorar en el Nuevo RPM, pero que pueden ir implementándose en concordancia con los principios del procedimiento administrativo del TUOLPAG, concretamente con el principio de simplicidad.

Finalmente, si bien no basta con el Nuevo RPM para solucionar las limitaciones de atracción a la inversión en minería (más importante aún en la actual crisis coyuntural), lo cierto es que representa un avance que deberá ir mejorándose paulatinamente con una mejor práctica tanto de la autoridad minera y la casuística que se genere. En este punto, usar los medios digitales para tener un mayor acercamiento con los funcionarios y una mayor difusión de la información validada por el MINEM por cada procedimiento irán brindando mayor predictibilidad y un desenvolvimiento más óptimo en los procedimientos administrativos del sector minero, lo cual esperamos se pueda replicar en los demás sectores económicos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Congreso de la República del Perú. (17 de enero de 2002). Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. [Ley N° 27658]. Diario Oficial: El Peruano. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/\\$FILE/02A08.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BCE7AB2E6434B55305257B890053B271/$FILE/02A08.pdf)

Congreso de la República del Perú. (18 de diciembre de 2007). Ley Orgánica del Poder

Ejecutivo. [Ley N° 29158]. Diario Oficial: El Peruano. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>

Dirección de Promoción Minera. (2020). *Anuario Minero 2019*, Ministerio de Energía y Minas. <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/ANUARIOS/2019/AM2019.pdf>

Dirección de Promoción Minera. (2020). *Informe de Empleo 2020*, Ministerio de Energía y Minas. [http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/LIBROS/EMPLEO2020\(2\).pdf](http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/LIBROS/EMPLEO2020(2).pdf)

Macro Consult (2019). Indicador de Competitividad Minera Del Perumin 2019. <https://iimp.org.pe/archivos/publicaciones/a621-20190924-083232-26d8.pdf>

OECD. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>

Stedman, A., Yunis, J., & Aliakbari, E. (2020). *Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2019*. Fraser Institute. <http://www.fraserinstitute.org>