

# La Exploración Minera en el Perú: Un Breve Alcance Sobre las Principales Autorizaciones Para el Desarrollo de un Proyecto de Exploración en el Perú

Diego Pachas Pérez\*

*A mis padres, por su apoyo*

## Resumen:

El fin del autor en este artículo es hacer un esbozo de los principales títulos habilitantes para lo referente a la exploración minera, así como dar a conocer los trámites y usuales contingencias que acarrearán la obtención de estos permisos. Asimismo, se presentan alternativas a las tradicionales autorizaciones, que son más útiles en la práctica para agilizar el comienzo de actividades de exploración minera en el Perú.

## Palabras clave:

Exploración minera – Procedimientos mineros – Autorizaciones para minería – Normativa minera – Actividad minera – Exploración mineralógica

## Abstract:

The purpose of the author in this article is to outline the main licenses regarding mineral exploration and publicize the usual paperwork and contingencies obtaining these permits. It also presents alternatives to traditional procedures, which are more useful in practice to expedite to start of mining exploration activities in Peru.

## Keywords:

Mining exploration – Mining procedures – Authorization for mining – Mining exploration rules – Mining activity – Mineral exploration

## Sumario:

1. Introducción – 2. Un rápido vistazo a la concesión minera – 3. Alternativas para la adquisición de derechos superficiales en el área de una concesión minera – 4. Respecto a la evaluación de un proyecto de exploración minera – 5. Autorización de inicio de actividades de exploración – 6. Respecto a la obligación de comunicar el inicio de actividades – 7. Uso de agua para un proyecto minero de exploración – 8. Aspectos relacionados a la existencia de restos arqueológicos en el área del proyecto – 9. Conclusión

\* Abogado por la Universidad de Lima. Es miembro del Colegio de Abogados de Lima, así como del Instituto Nacional de Derecho de Minería, Petróleo y Energía, y de la Rocky Mountain Mineral Law Foundation. Actualmente se desenvuelve como asociado del Estudio Rodrigo, Elías & Medrano, especializado en temas de energía y minas.

«Por cuanto todos los minerales son propios de Su Magestad y derechos realengos por leyes y costumbres, u así los da y concede a los vasallos y súbditos donde quiera que los descubrieren y hallaren, para que sean ricos y aprovechados, dándoles leyes y ordenanzas, para que gocen de ellos y los labren (...) y porque algunas personas, así encomenderos, como caciques y principales y otros que poseen heredades y estancias, impiden que en sus tierras no les puedan entrar a buscar y descubrir, y así están ocultos y sin que de ellos reciba la república la utilidad para que fueron criados. Ordeno y Mando, que de aquí adelante ninguno de los susodichos impida, ni haga resistencia a todos los que quisieren hacer los dichos descubrimientos, de cualquier estado o condición que sean, sino que libremente los dejen dar catas, y buscar minas y metales (...)».

Las Ordenanzas de Toledo de 1574  
Ordenanza I. «De los descubridores, registros y estacas»

## 1. Introducción

Cuando nos ponemos a pensar en cómo la industria minera beneficia al desarrollo del Perú, lo primero que se nos viene a la mente son los aportes que ésta realiza al Estado a través del canon minero, el cual se materializa (o por lo menos debería) en proyectos de infraestructura, salud, educación, entre otros, que benefician a las poblaciones que se encuentran dentro del área de influencia de un proyecto minero.

No obstante lo anterior, pocas veces interiorizamos que estos beneficios son posibles gracias a que en el pasado se realizaron diversos estudios destinados a obtener información sobre el potencial mineralógico de una determinada zona, cuyos resultados permitieron la construcción y operación de una mina. Dichos estudios forman parte de lo que se conoce como *exploración minera*.

Según nuestro ordenamiento jurídico la exploración minera es definida como aquella actividad minera tendente a demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, reservas y valores de los yacimientos minerales<sup>1</sup>. Esto último implica que la finalidad principal de la exploración minera es determinar si es rentable, o no, la inversión de capital y la realización de actividades adicionales para desarrollar una mina.

En sí la exploración minera es considerada una actividad de alto riesgo y que, en estricto, no

genera un beneficio económico significativo para el Estado, toda vez que durante el desarrollo de dicha actividad no se genera una renta que pueda ser gravada por el Estado. En efecto, durante el desarrollo de un proyecto de exploración minera lo que abunda es el gasto económico del inversionista, el cual solo se verá recompensado con el hallazgo de un yacimiento mineral que justifique técnica y económicamente el desarrollo y operación de una mina.

Según el Ministerio de Energía y Minas en el Perú sólo 1 de cada 100 proyectos de exploración minera se convierten en una mina<sup>2</sup>. En esa línea, 1 de cada 30 geólogos encontrará una mina durante su vida profesional. Como vemos, las probabilidades de que un proyecto de exploración minera sea rentable para el inversionista son bajas. Sin embargo, su importancia para el Estado es muy alta, toda vez que el desarrollo de proyectos de exploración en el país, permite descubrir nuevos yacimientos que permitan la renovación de las minas que se encuentran en operación.

Actualmente, con la caída de los precios de los metales, los proyectos de exploración minera se encuentran en una situación de emergencia. Cada vez se hace más complicado obtener capital suficiente para iniciar campañas de exploración, con lo cual no hay más opción que suspenderlas hasta que la coyuntura minera mundial mejore. Ante tal situación ¿Cómo el Estado puede facilitar la inversión en exploración minera?

Pregunta difícil de contestar, si tenemos en cuenta todos los elementos que influyen en el desarrollo de un proyecto de exploración minera. Sin embargo, quizá uno de los factores críticos y que amerita medidas urgentes por parte del Estado, es la reducción del «costo fijo» que genera la *permisología* en el Perú. Este es un problema que no ha pasado desapercibido en el XI Simposium Internacional del Oro y de la Plata, llevado a cabo recientemente en Lima, en donde el señor Isac Burstein, vicepresidente de exploraciones de Hochschild Mining, comentó que en el Perú «(...), uno puede demorar dos años en permisos de exploración y mientras tanto uno tiene todos los geólogos esperando para perforar. Entonces, los costos fijos se han convertido en algo problemático en cuanto a los costos de exploración. De ahí que uno necesite yacimientos más grandes para justificar la entrada en producción»<sup>3</sup>.

Según el ordenamiento legal peruano, todo inversionista que desee poner en marcha un proyecto de exploración minera debe obtener,

1 Artículo 8, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, Decreto Supremo N° 014-92-EM.

2 Ministerio de Energía y Minas. «De cada 100 lugares que se exploran solo uno se convierte en mina», 10 de enero de 2010. Consultado el 06 de Julio de 2014: [http://www.mem.gob.pe/\\_detallenoticia.php?idSector=1&idTitular=1717](http://www.mem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=1&idTitular=1717)

3 Diario Gestión, Edición: 20 de Mayo de 2014

previamente, ciertas autorizaciones por parte del Estado. Lamentablemente, la existencia de vacíos legales y la burocracia administrativa genera múltiples retrasos para la obtención de dichas autorizaciones, incrementando el referido «costo fijo» y, en algunos casos, empujando al inversionista hacia la informalidad.

En tal sentido, el propósito del presente artículo es brindar ciertas pautas y herramientas generales que permitan al inversionista conocer cuáles son las principales autorizaciones que tienen que obtener de cara a poner en marcha un proyecto de exploración minera en el Perú, así como cuáles son las principales trabas que deberán afrontar en el camino.

No obstante, en esta oportunidad, no se realizará un análisis exhaustivo de cada una de dichas autorizaciones, toda vez que el objetivo principal de este artículo es darle al inversionista un panorama general del marco normativo peruano, aplicable a la exploración minera.

## 2. Un rápido vistazo a la concesión minera

Según el ordenamiento legal peruano, todo recurso natural es considerado como patrimonio de la nación en su fuente y su aprovechamiento se encuentra regulado por el sistema de concesiones, licencias y/o permisos, según las normas especiales aplicables a cada caso en particular. En ese sentido, toda persona natural o jurídica que desee realizar actividades de exploración y/o explotación minera en el Perú debe obtener, previamente, una concesión minera.

La concesión minera otorga a su titular un derecho real y exclusivo para realizar actividades de exploración y/o explotación minera de sustancias metálicas o no metálicas dentro de sólido de profundidad indefinida, el cual se encontrará dividido en cuadrículas de no menos de 100 ha., ni más de 1,000 ha.<sup>4</sup>. La concesión minera es considerada un bien inmueble distinto y separado del terreno superficial sobre el cual se encuentra. Por lo tanto y como veremos más adelante, es importante que el inversionista minero se asegure de contar con un derecho superficial sobre el terreno en donde se ubique su concesión, de lo contrario no podrá realizar ninguna actividad en ésta.

Ahora bien, el ser titular de una concesión minera acarrea ciertas obligaciones, dentro de las cuales se encuentran: (i) el pago del derecho de vigencia; (ii)

alcanzar la producción mínima en el plazo exigido por ley, caso contrario deberá pagar una penalidad o acreditar una inversión mínima, según sea el caso. Al respecto, nótese que el incumplimiento del pago de derecho de vigencia o del pago de penalidad por 2 años consecutivos puede conllevar a la caducidad de la concesión minera

Para ser titular de una concesión minera de forma «originaria» se debe iniciar un procedimiento administrativo ante el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Perú - INGEMMET<sup>5</sup>, de acuerdo a los requisitos y procedimientos regulados en Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2012-EM («TUO») y sus reglamentos<sup>6</sup>. En la práctica, dicho procedimiento toma alrededor de 4 a 6 meses y puede estar sujeto a oposición por parte de terceros en la medida que se vieran afectados sus derechos (e.g. concesionarios prioritarios). La forma «secundaria» de adquisición de concesiones mineras es a través de un contrato de transferencia; la cual puede originarse de un acuerdo entre partes o, eventualmente, en casos de sucesión entre personas naturales.

Finalmente, es pertinente precisar que la concesión minera no otorga *per se* la autorización para el inicio de las actividades de exploración y/o explotación minera en una determinada zona. Para ello, el inversionista deberá obtener una serie de autorizaciones adicionales, las cuales dependerán del proyecto minero a desarrollar.

## 3. Alternativas para la adquisición de derechos superficiales en el área de una concesión minera

Como mencionamos anteriormente, la concesión minera es un inmueble distinto y separado del terreno superficial en donde se encuentra. Por tanto, será necesario contar con derechos sobre el o los terrenos superficiales en donde se desarrollara las actividades mineras. Sobre todo, teniendo en consideración que iniciar un proyecto de exploración minera sin contar con dichos derechos puede ser sancionado hasta con 50 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y con la suspensión temporal de actividades, según lo establecido en la Resolución de Consejo Directivo No. 211-2009-OS/CD, sin perjuicio de los conflictos sociales que esto podría ocasionar.

Dicho lo anterior, ¿Cómo puede el inversionista obtener la autorización para el desarrollo de

4 Para el caso del dominio marítimo la extensión de cuadrículas es de 100 a 10,000 ha. Para el caso de concesiones mineras otorgadas en áreas urbanas o de expansión urbana la extensión de la concesión no podrá ser mayor a 100 ha.

5 En caso se trate de pequeños productores mineros y mineros artesanales, la entidad competente de otorgar el título de concesión minera será la Dirección Regional de Minería de región en donde se encuentre ubicada la concesión minera.

6 Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por Decreto Supremo N° 018-92-EM y Reglamento de Diversos Títulos del TUO, aprobado por Decreto Supremo N° 03-94-EM.

actividades de exploración minera en un terreno de titularidad de un tercero? Existen dos posibles escenarios. El primero de ellos es que la concesión se encuentre en terrenos de titularidad de un particular. En ese escenario, el inversionista deberá negociar directamente con el titular del predio<sup>7</sup>, para lo cual resulta conveniente que tanto el terreno como su titular se encuentren inscritos en los Registros Públicos. Como resultado de dicha negociación se suscribirá un acuerdo por el cual el titular del terreno le otorgará derechos superficiales, generalmente de forma temporal, al inversionista para ingresar al área en donde se encuentra su concesión y realizar todas aquellas actividades destinadas a poner en marcha un proyecto de exploración minera. Al respecto, resulta recomendable que los derechos otorgados en dicho acuerdo sean lo más amplios posibles, de tal forma que permitan al titular minero desarrollar todas las actividades vinculadas o conexas a la actividad de exploración sin mayor inconveniente.

En caso la negociación no sea favorable, el ordenamiento legal peruano<sup>8</sup> brinda al inversionista la alternativa de solicitar al Ministerio de Energía y Minas (MEM) la imposición de una servidumbre legal forzosa sobre el terreno de titularidad de terceros en el cual se encuentra su concesión minera. No obstante, esta alternativa -en la práctica- no resulta del todo recomendable, al encontrarse su uso bastante restringido por temas de índole social y cultural. Por tanto, siempre será más eficiente llegar a un acuerdo directo con el propietario del terreno, lo cual no resulta complicado para el caso de proyectos de exploración minera, dada su corta duración y los impactos poco significativos que generan.

El segundo escenario posible es que la concesión minera se encuentre en terrenos eriazos del Estado. En este supuesto, se deberá seguir los procedimientos administrativos regulados en la *Ley General del Sistema de Bienes Nacionales*, aprobada por Ley No. 29151 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 007-2008-VIVIENDA («LGBE») ante la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales. La LGBE y su reglamento regulan los procedimientos para la adquisición de terrenos eriazos de titularidad del Estado, así como aquellos necesarios para el otorgamiento de derechos temporales sobre éstos. Sin embargo, dado la naturaleza de los proyectos de exploración minera, nos centraremos solo en los derechos temporales.

Dentro de los derechos temporales encontramos la imposición de un *derecho de superficie*, la

imposición de un *usufructo*, *arrendamiento*, entre otros, sobre el predio en el cual se encuentra nuestra concesión minera. Sin embargo, desde mi punto de vista, éstas alternativas no resultan del todo ventajosas y prácticas para el desarrollo de un proyecto de exploración minera, ya sea debido a los rigurosos requisitos necesarios para su obtención, los plazos sumamente extensos de evaluación y/o, principalmente, los alcances limitados de los derechos otorgados. Ante tal escenario, para la obtención de derechos temporales, en la práctica, muchos inversionistas han optado por suscribir «*convenios de uso temporal*» (no regulados en la LGBE o su reglamento) con autoridades regionales, a las cuales el Estado les ha transferido competencias para la administración y disposición de los terrenos que se encuentren dentro de su jurisdicción; o, inclusive, con la propia SBN.

Ante esta problemática, en el 2013 el Estado peruano emitió una serie de disposiciones administrativas<sup>9</sup> para facilitar la inversión privada. Según dichas disposiciones, todo titular de un proyecto de inversión puede solicitar a su autoridad sectorial (e.g. MEM) para que requiera a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (SBN) el otorgamiento de una servidumbre (temporal o definitiva) sobre terrenos eriazos de titularidad del Estado (se encuentren o no inscritos), necesarios para desarrollar el referido proyecto. Si bien a la fecha aún no se han emitido disposiciones que regulen de forma más precisa el mencionado procedimiento, en la práctica, diversos titulares de proyectos de exploración lo han iniciado, sobretodo porque, en su etapa inicial, permite la obtención provisional de la posesión y custodia del terreno solicitado en un plazo relativamente corto. Lamentablemente, dado que aún no ha culminado ninguno de estos procedimientos, no podemos conocer cuáles serían los alcances del derecho de servidumbre cuando sea otorgado, así como el mecanismo que se empleará para su formalización (e.g. contrato, resolución directoral). Pese a ello, consideramos que es un mecanismo eficaz de cara a incentivar el desarrollo de proyectos de inversión no solo de exploración minera, sino también de explotación y beneficio minero.

#### 4. Respeto a la evaluación ambiental de un proyecto de exploración minera

Todo proyecto de inversión pública y/o privada que involucre el desarrollo de construcciones u obras, no podrá iniciarse sin antes haber obtenido una certificación ambiental emitida por la autoridad sectorial competente.

7 Según el artículo 7 de la Ley No. 26505 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 017-96-AG, el uso de tierras para el ejercicio de actividades mineras (e.g. exploración) requiere necesariamente el acuerdo previo con el propietario o la culminación de un procedimiento de servidumbre legal forzosa.

8 Artículo 130 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo 014-92-EM.

9 Decreto Supremo No. 054-2013-PCM y 060-2013-PCM.

Para el desarrollo de un proyecto de exploración minera existen disposiciones legales específicas en materia ambiental que todo inversionista deberá tener en consideración. Estas disposiciones se encuentran comprendidas en el «*Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera*», aprobado por Decreto Supremo No. 020-2008-EM. Según dicho dispositivo, todo titular minero que desee realizar actividades de exploración minera, deberá contar previamente con una certificación ambiental, caso contrario podrá ser sancionado hasta con 2,000 UIT y con la suspensión definitiva de sus actividades.

La mencionada certificación se obtiene a través de la aprobación de un instrumento de gestión ambiental el cual contempla todas las actividades a realizarse en el proyecto<sup>10</sup>, así como las medidas de mitigación ambiental que se adoptarán para contrarrestar sus impactos. Dicho instrumento podrá ser elaborado por personal especializado en medio ambiente del propio titular del proyecto o por cualquier entidad o profesionales especializados en la materia.

De acuerdo a la clasificación ambiental de cada proyecto de exploración, son 2 instrumentos de gestión ambiental aplicables. El primero se denomina *Declaración de Impacto Ambiental* (DIA) y sirve para proyectos con (i) un máximo de 20 plataformas de perforación, (ii) un área disturbada menor a 10 ha. (Plataformas, trincheras, instalaciones auxiliares y accesos); y/o, (iii) la construcción de túneles de hasta 50 metros de longitud, en conjunto. El DIA se aprueba de forma automática<sup>11</sup>, salvo que por la ubicación del proyecto haya que solicitar opiniones técnicas a otras autoridades (e.g. áreas naturales protegidas) o realizar una evaluación más exhaustiva (e.g. material radioactivo), supuesto en el cual estará sujeto a evaluación previa. El segundo instrumento se denominada *Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado* (EIAsd) y sirve para proyectos con (i) más de 20 plataformas de perforación, (ii) un área disturbada mayor a 10 ha. (Plataformas, trincheras, instalaciones auxiliares y accesos); y/o (iii) la construcción de túneles de más de 50 metros de longitud. La aprobación de un EIAsd estará sometido a *participación ciudadana* (observaciones, aportes o comentarios de terceros afectados por el proyecto). En la práctica la aprobación de un EIAsd puede tomar de a 8 meses.

Tanto el DIA como el EIAsd serán presentados a través del Sistema de Evaluación Ambiental en Línea -SEAL<sup>12</sup> del MEM y su evaluación y aprobación estará a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del MEM (DGAAM).

Nótese que el titular de un DIA o EIAsd podrá iniciar sus actividades de exploración en un plazo no mayor de 12 meses contados a partir de la emisión de la resolución que aprueba el instrumento. Luego de dicho plazo, el DIA o EIAsd perderá su vigencia y se deberá tramitar uno nuevo.

La obtención de una certificación ambiental para el desarrollo de un proyecto de exploración, únicamente tiene el objeto de evaluar la viabilidad ambiental de las actividades mineras a desarrollar. En ese sentido, no por el hecho de contar con una certificación ambiental el inversionista se encontrará facultado para iniciar sus actividades de exploración. Previamente a ello, deberá obtener –entre otras– una autorización de inicio de actividades de exploración, la cual se explica a continuación.

## 5. Autorización de inicio de actividades de exploración

Con la modificación del *Reglamento de Procedimientos Mineros*, aprobada por Decreto Supremo No. 020-2012-EM, se dispuso la creación de una nueva autorización para el desarrollo de actividades de exploración, la cual se denominó «*Autorización para el inicio/reinicio de actividades de exploración*». Antes de la creación de dicha autorización, si un inversionista deseaba iniciar actividades de exploración minera le bastaba sólo obtener un título de concesión minera y la certificación ambiental correspondiente (e.g. DIA o EIAsd). Con ello y previa comunicación a la DGAAM y a la OEFA, el titular estaba –en estricto- autorizado para poner en marcha su proyecto de exploración.

Ahora bien, con la implementación de la *Ley de Consulta Previa*, Ley No. 29785 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 001-2012-MC, se dispuso que cualquier medida legislativa o administrativa que pueda, de forma directa o indirecta, afectar los derechos colectivos de los *pueblos indígenas u originarios* reconocidos por el Convenio No. 169 de la OIT, debería pasar por un *Proceso de Consulta Previa*, antes de su

10 Cada proyecto de exploración puede contener más de una concesión minera, dependerá de su clasificación ambiental para determinar el instrumento de gestión ambiental aplicable.

11 Según el artículo 30 del Decreto Supremo No. 020-2008-EM, el cargo de recepción del formato de la DIA será prueba suficiente de la resolución aprobatoria ficta de la solicitud. No obstante, el titular podrá solicitar a la autoridad en su solicitud la emisión de una Constancia de Aprobación Automática, la cual será emitida en un plazo no mayor de 5 días hábiles. El procedimiento de aprobación y modificación de la DIA estará sujeto a silencio administrativo negativo.

12 Salvo para el caso de pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, cuya autoridad competente es la Dirección Regional de Minería de la región en donde se encuentre su proyecto minero.

promulgación. Dicho proceso estará a cargo y será de costo del Estado, el cual deberá implementar las medidas necesarias para su implementación.

En esa línea, el MEM concluyó que antes que se de inicio a las actividades de exploración minera, ameritaba realizar una evaluación para determinar si el desarrollo de estas actividades afectaría los mencionados derechos colectivos. En ese sentido, consideró oportuno que dicha evaluación se realice, para el caso de proyectos de exploración minera, en el procedimiento de aprobación de la «*Autorización para el inicio/reinicio de actividades de exploración*».

El procedimiento para la obtención de dicha autorización se inicia ante la Dirección General de Minería del MEM, para lo cual el inversionista deberá obtener previamente (i) una o más concesiones mineras, (ii) la certificación ambiental para su proyecto (e.g. DIA o EIASd); y (iii) derechos superficiales sobre el terreno en el cual desarrollará dicho proyecto. Luego de presentada esta documentación, el MEM tendrá que determinar, entre otras cosas, si corresponde iniciar un *Proceso de Consulta Previa*, o no. A la fecha, esta tarea resulta bastante complicada, considerando que aún no se cuenta con un registro oficial y definitivo de pueblos indígenas. El 2013 el Ministerio de Cultura publicó la «*Base de Datos de pueblos indígenas u originarios*», sin embargo, en ella no se incluyó información completa sobre su ubicación e identificación. Es más, esta lista puede ser actualizada cada 15 días hábiles, lo cual la hace una información hasta cierto punto referencial y que puede estar sujeta a variación continua, con lo cual no llega a ser una herramienta adecuada para las autoridades sectoriales que estarán a cargo del *Proceso de Consulta Previa*.

Ante tal situación y a fin de no retrasar más el desarrollo de proyectos mineros de exploración, según la información proporcionada por el MEM, actualmente, la solución que han adoptado para superar los retrasos que origina la implementación del *Proceso de Consulta Previa*, es implementar una base de datos «extraoficial» en la cual se recopila información de diversas entidades y que sirve como «base» para determinar la existencia, o no, de algún centro poblado y/o comunidad que «pudiera» ser considerada como un *pueblo indígena* u originario. Cada vez que el MEM encuentra una superposición, aunque sea parcial, de un proyecto minero sobre algún centro poblado y/o comunidad, enviará a una consultora

independiente a la zona para que determine si califica, o no, como un *pueblo indígena* u *originario*. Solo después de la verificación, el MEM concluirá si procede, o no, el inicio de un *Proceso de Consulta Previa*. El inconveniente con dicho sistema es que, en la práctica, puede tardar varios meses, generando costos fijos adicionales al inversionista.

El no contar con un marco legal claro y preciso que regule el *Proceso de Consulta Previa* en el sector minero y el no contar con una base de datos oficial precisa y completa, genera retrasos innecesarios para la puesta en marcha de cualquier proyecto minero en general (e.g. exploración, explotación, beneficio), lo cual si bien no es materia del presente análisis, constituye un traba evidente para el desarrollo de la industria minera en el país.

No obstante lo anterior, hay que tener en consideración que iniciar un proyecto de exploración minera sin contar con la autorización de inicio de actividades de exploración será sancionado con hasta 50 UIT y con la suspensión definitiva de actividades, según lo establecido en la Resolución de Consejo Directivo No. 211-2009-OS/CD. En ese sentido, a pesar de las demoras y trabas administrativas, resulta indispensable que el inversionista obtenga dicha autorización antes de iniciar actividades sus actividades de exploración minera.

## 6. Respeto a la obligación de comunicar el inicio de actividades

Una vez obtenida la autorización para el inicio de actividades de exploración mencionada anteriormente, el titular del proyecto de exploración minera deberá comunicar por escrito a la DGAAM y al OEFA<sup>13</sup> la fecha de inicio de sus actividades, según lo establecido en el *Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera*, aprobado por Decreto Supremo No. 020-2008-EM. Dicha comunicación debe ser realizada electrónicamente a la DGAAM a través del sistema SEAL y por escrito a la OEFA.

No obstante lo anterior y considerando que el OSINERGMIN mantiene facultades de supervisión, fiscalización y sanción en materia de seguridad de la infraestructura minera<sup>14</sup>, y el Ministerio de Trabajo ejerce competencia en materia de seguridad en el trabajo<sup>15</sup>, consideramos recomendable que el titular del proyecto realice también la comunicación de la fecha de inicio de las actividades a dichas autoridades por escrito.

13 Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA-CD, se aprobó la transferencia de funciones en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería del OSINERGMIN al OEFA. Por tal motivo, ahora la comunicación que hace alusión el Reglamento Ambiental

14 Ley N° 29901 Ley que precisa competencias del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN).

15 Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo se dispone, entre otras materias, que la fiscalización sobre las normas de seguridad y salud en el trabajo en las actividades de Energía y Minas se transfiere del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Al respecto, nótese que el no comunicar el inicio de actividades de exploración a las autoridades correspondientes será sancionado con 20 UIT y con la suspensión temporal del proyecto, según lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo No. 211-2009-OS/CD.

## 7. Uso de agua para un proyecto minero de exploración

En caso que el proyecto de exploración minera requiera usar/captar agua proveniente de una fuente natural, deberá obtener previamente una *Autorización de Uso de Agua*. Esta autorización permite a su titular el uso de agua superficial o subterránea (dependiendo de los requerimientos del proyecto) por un periodo de 2 años, renovable por 2 años adicionales, siempre que subsistan las condiciones que le dieron origen a su otorgamiento.

El procedimiento para su obtención se inicia por mesa de partes de la Autoridad Local del Agua en cuya jurisdicción se encuentra el proyecto minero, siendo el órgano resolutor la Autoridad Administrativa del Agua de la cuenca correspondiente<sup>16</sup>. En su solicitud, el titular deberá presentar, entre otros requisitos: (i) la acreditación de la titularidad de derechos superficiales sobre el terreno en donde se ubicará el punto de captación de agua, (ii) la certificación ambiental del proyecto de exploración minera (e.g. DIA o ElAsd); y, (iii) la acreditación de la disponibilidad hídrica del punto de captación. En la práctica, la obtención de esta autorización suele demorar 6 meses y depende de la acreditación de la disponibilidad hídrica de la fuente de donde se captará el recurso. La contraprestación por el uso del recurso, sea cual fuere su origen, es determinado anualmente por la Autoridad Nacional del Agua (ANA), tomando en cuenta criterios sociales, económicos y ambientales.

Nótese que usar o captar agua sin la autorización correspondiente acarreará una sanción de 2 a 10,000 UIT, dependiendo de la clasificación que el ANA realice (i.e. grave o muy grave). Asimismo, téngase en consideración que el destinar las aguas a un uso distinto al otorgado, sin la correspondiente autorización, serán sancionadas con multas de 0.5 a 10,000 UIT.

## 8. Aspectos relacionados a la existencia de restos arqueológicos en el área del proyecto

En estricto, el ordenamiento legal peruano no exige la obtención de una autorización especial en materia de restos arqueológicos para desarrollar

un proyecto de exploración minera. Sin embargo, la *Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación*, Ley No. 28296 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 011-2006-ED, establecen que la sola afectación de algún bien considerado como patrimonio cultural de la nación será sancionada hasta con 1,000 UIT. En ese sentido, lo lógico es que el inversionista minero conduzca sus actividades de exploración de forma tal que no se genere ningún daño a tales bienes.

Pero, ¿Cómo determinar si un objeto califica, o no, como *patrimonio cultural de la nación*? Según el artículo III del Título Preliminar de la Ley No. 28296 antes mencionada, son considerado bienes que forman parte del «*patrimonio cultural de la nación* aquellos bienes materiales o inmateriales, de la época prehispánica, virreinal y republicana, independientemente de su condición de propiedad pública o privada, que tengan la importancia, el valor y significado referidos en el artículo precedente y/o que se encuentren comprendidos en los tratados y convenciones sobre la materia de los que el Perú sea parte». Si bien dicha presunción legal es algo extensa y general, para efectos de evitar generar daño a dichos bienes y la imposición de sanciones debido a ello, el titular del proyecto minero puede solicitar a la autoridad competente la emisión de una declaración expresa que precise que en el lugar en donde realizará sus actividades, no hay evidencia de bienes que califiquen como *patrimonio cultural de la nación*. Dicha certificación se denomina *Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos* («CIRA»).

Ahora bien, dentro de las disposiciones para incentivar la inversión emitidas en el 2013<sup>17</sup>, se incluyeron algunas que modificaron el procedimiento para la obtención de un CIRA, resaltando entre ellas, (i) la derogación tácita de la jurisdicción por el «tamaño del área evaluada», cambiando por una jurisdicción según la ubicación de ésta; y, (ii) la implementación de dos caminos para la obtención de un CIRA.

Antiguamente, la competencia para el inicio del procedimiento para la obtención de un CIRA se encontraba sujeta al tamaño (ha.) del área solicitada. Si el área solicitada era mayor a 5 ha. la autoridad competente para otorgar el CIRA era el Ministerio de Cultura, en cambio, si dicha área era menor o igual a 5 ha., la Dirección Desconcentrada de Cultura («DDC») del área del proyecto sería la autoridad encargada de su evaluación. No obstante, en cualquiera de los escenarios descritos, la obtención de un CIRA siempre se encontraba sujeta a un procedimiento de evaluación previa, el cual se materializaba a través de la presentación de

16 En aquellas zonas en las cuales aún no se haya implementado la Autoridad Administrativa del Agua correspondiente, será la Autoridad Local del Agua el ente resolutor del procedimiento iniciado.

17 *Op. cit.* 6

un Proyecto de Evaluación Arqueológica («PEA») y, posteriormente, la elaboración de un Informe Final de Evaluación Arqueológica, al amparo del *Reglamento de Investigaciones Arqueológicas*, aprobado por Resolución Suprema N° 004-2000-ED.

Actualmente, en virtud a las mencionadas nuevas estipulaciones, para obtener un CIRA tenemos 2 caminos, que se explican a continuación:

- i. «CIRA expeditivo»: En virtud a este procedimiento, el CIRA se aprueba en un plazo no mayor de 20 días hábiles contados desde su presentación ante la autoridad competente del lugar en el cual se encuentra el área a ser evaluada y luego de una verificación de campo. Para su obtención se recomienda realizar previamente un estudio arqueológico independiente del área en donde el inversionista realizará sus actividades, a efectos de conocer de antemano que no existen bienes que pudieran calificar como *patrimonio cultural de la nación* en dicha zona. En caso la autoridad competente advierta que en el área solicitada sí existen dichos bienes, rechazará la solicitud de otorgamiento de CIRA y recomendará al inversionista presentar un PEA en el marco del procedimiento del CIRA con evaluación previa.
- ii. «CIRA con evaluación previa»: El CIRA con evaluación previa mantiene las mismas características que el procedimiento regulado antiguamente. En efecto, aquí para obtener el CIRA es necesario presentar ante el Ministerio de Cultura un PEA de potencialidad para su aprobación, el cual deberá ser elaborado por un arqueólogo registrado ante el Ministerio de Cultura y según los lineamientos del *Reglamento de Investigaciones Arqueológicas*. Una vez aprobado el PEA y ejecutados los estudios y trabajos descritos en él, el arqueólogo preparará y presentará para su aprobación un informe final que deberá también deberá ser aprobado por el Ministerio de Cultura. En dicho informe se detallarán los restos arqueológicos encontrados y se solicitará, de ser el caso, su delimitación y/o rescate.

Una vez que se haya delimitado y/o se hayan rescatado los bienes considerados como *patrimonio cultural de la nación* (previa aprobación de un PEA de rescate), el titular minero podrá presentar una solicitud al Ministerio de Cultura requiriendo se emita un CIRA por las áreas que se encuentren libres de restos arqueológicos.

## 9. Conclusión

Como se ha señalado a lo largo de este artículo, la exploración minera es una actividad de alto riesgo, durante la cual el inversionista tiene que afrontar diversos gastos fijos materializados, principalmente, en la obtención de las autorizaciones necesarias

para la puesta en marcha de su proyecto minero, lo cual tiene un impacto directo en la rentabilidad de éste. De otro lado, en la exploración minera reside el futuro de la industria minera del país, toda vez que permite el descubrimiento de yacimientos minerales que, eventualmente, podrían llegar a convertirse en minas, lo cual permite la «renovación» del sector, la generación de ingresos y divisas, la generación de puestos de trabajo, entre otros beneficios. Ante tal escenario, el Estado debe brindar las facilidades que sean necesarias para dinamizar el desarrollo de la actividad de exploración minera en el país, ya sea través de la emisión de dispositivos legales especiales que alienten el desarrollo de una actividad de tan alto riesgo; o, eliminando las trabas que entorpecen y demoran los proyectos de exploración minera, agilizando los procedimientos administrativos para la obtención de las mencionadas autorizaciones.

En efecto, la exploración minera se encuentra sujeta al cumplimiento de innumerables exigencias legales en la obtención de diversas autorizaciones administrativas. Lamentablemente, la obtención de dichas autorizaciones no es sencilla. La burocracia y vacíos legales obligan al inversionista a incurrir, como mencionamos, en costos fijos adicionales a los que había previsto inicialmente. Sin embargo, su incumplimiento por parte del inversionista lo lleva a un marco de informalidad, siendo pasible de múltiples sanciones en materia administrativa, civil e incluso penal. Por tanto, mientras el Estado no tome medidas que cambien esta situación, al inversionista no le quedará más opción que someterse a los avatares de la «*permisología*» presente en el subsector minero en general.

Para solucionar dicho problema, resulta recomendable que el Estado emita dispositivos legales que agilicen los procedimientos correspondientes a las principales autorizaciones para el desarrollo de los proyectos de exploración minera. Asimismo, es necesario que se emitan las directivas que regulen el procedimiento de *Consulta Previa* en el sector minero, así como el otorgamiento de servidumbres de inversión al amparo del DS54; ello brindará a las autoridades competentes las herramientas legales que les permita superar los vacíos que existen en dichos procedimientos.

Sabemos que la tarea es complicada y reconocemos los esfuerzos que realizan los funcionarios públicos del MEM, la SBN, el ANA y demás autoridades vinculadas al sector. No obstante, se requiere de una política integral y multisectorial que otorgue a la exploración minera todas las facilidades administrativas necesarias para su desarrollo. De lo contrario, le continuaremos restando competitividad a la industria minera peruana, algo inconcebible considerando la importancia que ésta tiene para el desarrollo del país. 