

Carta N° 62-2026/DE/COMEXPERU

Lima, 12 de marzo de 2026

Señor congresista
VÍCTOR RAÚL CUTIPA CCAMA
Presidente de la Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Presente. -

Ref.: Proyecto de Ley 12708/2025-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, presentamos nuestros comentarios respecto del Proyecto de Ley 12708/2025-CR (en adelante, el Proyecto) que propone que las comunidades campesinas y nativas sean accionistas del 5% de las empresas mineras titulares de concesiones mineras.

Al respecto, remitimos nuestra preocupación por las manifiestas contravenciones a derechos y libertades constitucionales, que comprometen no solo a las empresas titulares de concesiones mineras, sino también a las propias comunidades nativas o campesinas. En esa línea, presentamos nuestros comentarios en el Anexo adjunto, los cuales se resumen a continuación:

- El Proyecto contraviene la libertad de contratación, pues obliga a los accionistas destinar un porcentaje accionarial de las empresas a un grupo específico de ciudadanos sin que medie la dinámica propia de la evaluación y negociación de una compraventa de acciones.
- El Proyecto genera un impacto negativo en la comunidad donde se desarrolla la actividad minera, ya que se destina parte de la inversión realizada por la empresa minera a un grupo específico de personas, sin que exista un mecanismo efectivo de fiscalización del uso de los dividendos otorgados. Ello crearía el riesgo de apropiación de dichos recursos.
- Si la problemática detectada es la falta de inversión pública en las comunidades, la solución pasa por impulsar el uso del dinero otorgado por el canon minero. Existen diversas comunidades en donde el dinero otorgado por el canon no es ejecutado. Por ejemplo, la Municipalidad de San Marcos. Ello evidencia que el núcleo del problema es la ineficacia e ineficiencia estatal, no la falta de otorgamiento de dinero.

Sin otro particular, es propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY N° 12708/2025-CR

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY GENERAL DE MINERÍA A FIN DE INCORPORAR A LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS COMO ACCIONISTAS DE LAS EMPRESAS MINERAS Y TITULARES DE CONCESIONES MINERAS

1. Sobre el régimen actual aplicable a las empresas titulares de concesiones mineras

El panorama de exploración, descubrimiento y explotación de proyectos mineros ha ido volviéndose más complejo con el paso de los años. A nivel mundial, mientras entre los años 1990 y 1994 se requerían 6.4 años para pasar del descubrimiento a la producción, hoy en día ello se realiza en casi 28 años, cuadruplicando el tiempo.

Gran parte del aumento en el tiempo responde a la tramitología y a problemas vinculados a ésta. De acuerdo con un estudio realizado en 2023 por la consultora ERM¹, una de las causas de retraso de los principales proyectos mineros a nivel global (que involucran cobalto, cobre, grafito, litio, níquel, tierras raras, lantánidos o zinc) está vinculada con la tramitación y obtención de permisos. Ello evidencia la existencia de un problema común: la tramitología burocrática y los retos a nivel técnico.

En ese contexto, de acuerdo con un estudio elaborado por el [Instituto Peruano de Economía \(IPE\)](#), que analiza el atractivo para la inversión minera, el Perú únicamente supera al 51% de jurisdicciones en las que hay proyectos mineros. Ello marca un retroceso frente a años como el 2018, en donde nuestro país superaba al 83% de jurisdicciones. Este estudio considera factores como el potencial geológico como la percepción de políticas, la incertidumbre regulatoria y la estabilidad política, entre otros.

En particular, aspectos como la falta de una articulación con el Estado para facilitar el diálogo con comunidades y llegar a acuerdos, la alta tasa de inseguridad ciudadana, la inestabilidad política y las disputas sobre derechos territoriales desincentivan la inversión minera. Según un informe del Instituto Fraser, recogido por el IPE, los inversores encuestados señalan que las problemáticas antes mencionadas son obstáculos que podrían ser determinantes para no realizar inversión alguna.

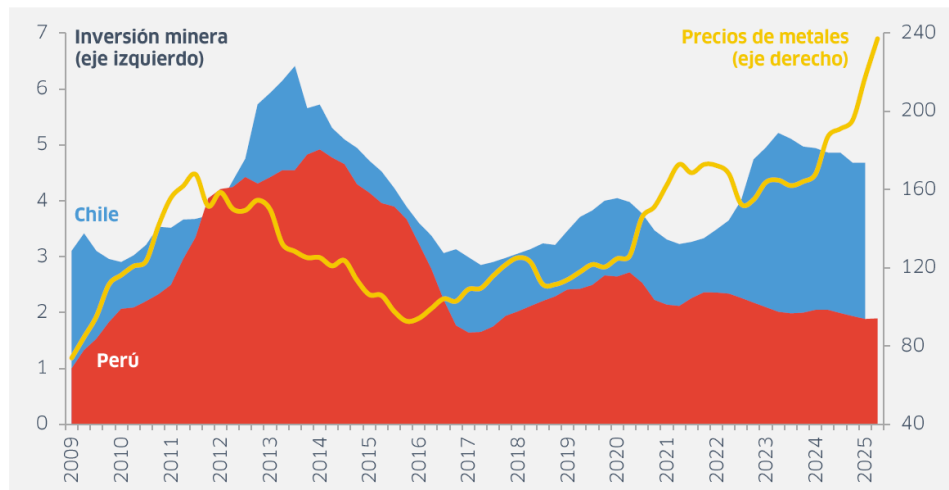
Ello ha traído como consecuencia que, a pesar del aumento de precio en los minerales, la inversión minera en nuestro país se encuentre estancada frente a países como Chile, de acuerdo con la figura a continuación:

¹ Whincup, Toby, y otros, *Critical Minerals: How the mining sector can accelerate to meet energy security needs*. Nov. 2023. Disponible en: <https://www.erm.com/insights/critical-minerals-how-the-mining-sector-can-accelerate-to-meet-energy-security-needs/> (fecha de consulta: 23 de febrero de 2026).

Inversión minera en Perú y Chile, y precios de exportación de metales, 2009 - 2025*

(% del PBI, suma acumulada 4 trimestres; índice 2007 = 100)

*/ Información al segundo trimestre de 2025, excepto para Chile (al primer trimestre). El Índice de precios de metales es una estimación del IPE.
Fuente: BCRP, MINEM, Cochilco, BCCh. Elaboración IPE.



Fuente: “De promesa a producción: el largo viaje de un proyecto minero en el Perú”

Elaboración: IPE

De acuerdo con el IPE, los proyectos mineros que empezaron a operar recientemente muestran mayores tiempos de desarrollo. Solo en esta década el tiempo promedio sería de, al menos, 45 años. Si bien gran parte de este tiempo se da por las actividades de exploración y estudio de factibilidad, se debería contar con mayores herramientas de simplificación para agilizar la tramitología y promover la inversión minera en el país.

Este escenario debe verse de la mano con el aporte que realiza el sector minero formal en el país. Tal como se ha dado cuenta en una publicación del [Semanario de ComexPerú](#), las exportaciones mineras fueron de casi US\$ 60,000 millones en 2025, un 26.4% más que el año anterior y un nuevo máximo histórico, según cifras de la Sunat. Por su parte, los tributos del sector minero ascendieron a más de S/ 24,000 millones en 2025, equivalentes al 10.6% de los ingresos ordinarios del Gobierno en dicho año. Así, por cada S/ 100 recaudados en los últimos 5 años, S/ 10.1 correspondieron a la minería. En suma, los recursos existen, pero no hay una ejecución adecuada que se traduzca en beneficios para la ciudadanía.

Como puede observarse, el sector minero formal es la actividad que más aporta al desarrollo del país. No obstante, se observa con preocupación la presentación de diversos proyectos de ley que buscan imponer más obligaciones al sector (aumentando la carga regulatoria), así como protegiendo actividades vinculadas con economías ilegales (como la extensión del REINFO), aumentando la competencia desleal, pero principalmente creando escenarios de impunidad que comprometen la integridad de las personas que viven y/o trabajan en las zonas donde se ubican los proyectos mineros.

De manera general, sugerimos a la Comisión que usted dirige, evaluar toda iniciativa legislativa vinculada con el sector minero teniendo en cuenta la importancia de esta actividad y la contribución a la sociedad que da la minería formal. Todo esfuerzo legislativo, regulatorio y a nivel de política pública debe estar orientado a la formalización, promoviendo trámites ágiles, digitales y simplificados, por un lado; y, por el otro, impulsando la ejecución eficiente del presupuesto asignado a los órganos de ejecución (como lo son los gobiernos subnacionales) derivado de la actividad minera formal.

2. El Proyecto contraviene diversas disposiciones constitucionales.

El Proyecto propone que las comunidades nativas y campesinas participen del accionariado de las empresas privadas titulares de concesiones mineras. Para ello, el referido texto dispone que se constituya una empresa a la que se le transferirá, como mínimo, el 5% de las acciones.

Sin embargo, esta iniciativa vulnera las libertades de asociación y contratación, reconocidas en los artículos 2.13 y 2.14 de la Constitución. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, ambas implican tanto la posibilidad de asociarse y de contratar, así como no hacerlo y decidir con quién hacerlo. En el caso de la libertad de asociación, se ha señalado lo siguiente:

*“Se trata, en segundo lugar, de un derecho que no sólo implica la libertad de integración (libertad de asociarse en sentido estricto) sino que, por correlato, **también supone la facultad de no aceptar compulsivamente dicha situación** (libertad de no asociarse) o, simplemente, de renunciar en cualquier momento a la misma, pese a haberla aceptado en algún momento o circunstancia (libertad de desvincularse asociativamente).”²*
(Subrayado y resaltados agregados)

Por su parte, respecto de la libertad de contratación, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“Las libertades contractuales, reconocidas en los artículos 2 inciso 14) y 62 de la Constitución, se fundamentan en el principio de autonomía de la voluntad. Este principio a su vez, tiene un doble contenido:

a. Libertad de contratar, que es la facultad de decidir cómo, cuándo y con quien se contrata; y,

b. Libertad contractual, que es la facultad de decidir, de común acuerdo el contenido del contrato (Sentencia 02175-2011-PA/TC, fundamento 7, y Sentencia 02185-2002-PA/TC, fundamento 2, entre otras)

(...)

El contenido mínimo o esencial del derecho a la libre contratación, según lo ha precisado este Tribunal, está constituido por las siguientes garantías:

*i) **Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al co-celebrante;***

ii) Autodeterminación para decidir, de común, la materia objeto de regulación contractual.”³
(Subrayado y resaltados agregados)

Así, toda persona tiene la libertad no solo de asociarse y de celebrar contratos, sino de decidir no hacerlo, así como de la delimitación del contenido del contrato y la asociación. El Proyecto omite realizar el análisis considerando estos límites constitucionales, y, por el contrario, obliga a las empresas titulares de concesiones mineras a desprenderse de un porcentaje de su accionariado, afectando su autonomía y el derecho a la libre iniciativa privada. De hecho, tiene efectos equiparables a los de una expropiación, con la diferencia de que la propiedad de las acciones no se transfiere al Estado, sino a otro privado.

A su vez, se genera un trato diferenciado no justificado, ya que se le estaría otorgando un beneficio a título gratuito a una organización privada (empresa constituida por las comunidades campesinas y nativas) frente a otras organizaciones que, de contar con un interés particular, podrían buscar ser titulares de acciones de estas empresas (empresarios, sociedad civil, entre otros), pero debiendo pasar por la etapa de negociación y posterior pago.

Las afectaciones no solo se reputan de cara a los titulares de las concesiones mineras. También se pueden observar de cara a las comunidades campesina y nativas. Ello, pues se les obliga a constituir una empresa a cambio de un supuesto beneficio que es el ser dueños de acciones de la empresa titular de una concesión minera. Se ignora que las comunidades pueden negociar directamente con

² Sentencia recaída en el Expediente 04520-2006-PA/TC, fundamento 5.

³ Sentencia recaída en el Expediente 00007-2020-PI/TC, fundamentos 41 y 43.

las empresas y coordinar acciones para su beneficio y desarrollo, garantizando su autonomía, sin tener que obligarlas a formar una empresa para ello.

Adicionalmente, el Proyecto contiene como criterio para que las comunidades sean titulares de acciones únicamente el hecho de ocupar (total o parcialmente) el área donde está ubicada el proyecto minero, dejando abierta la posibilidad de que (en grandes proyectos mineros) se superpongan dos o más comunidades. No se señala cómo se procedería en aquellos casos, es decir, si es que las comunidades deberían constituir su empresa por separado, si ello implicaría que se otorgue 5% de las acciones de la titular del proyecto a cada una de las comunidades, o si es que el 5% se repartirá proporcionalmente a cada comunidad, o si solo se otorgará a una sola comunidad.

Aunado a ello, el Proyecto no establece un mecanismo efectivo de seguimiento a la ejecución de los dividendos que perciban las comunidades. Si se menciona que la finalidad es el desarrollo comunitario, ello no se resuelve con la entrega directa de dinero (lo que podría reducir la pobreza monetaria), sino a través de la ejecución de proyectos de inversión orientados al desarrollo integral de sus integrantes (reduciendo así la pobreza multidimensional).

La ausencia de estas consideraciones evidencia que la medida tendría un corte populista, que afectaría derechos constitucionales sin que exista un beneficio tangible a cambio.

3. La Exposición de Motivos del Proyecto no sustenta por qué las medidas propuestas resolverían el problema público detectado

De la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto, se aprecia que el problema a resolver con esta propuesta es la falta de desarrollo económico, social y cultural local por parte de las comunidades ubicadas en donde se encuentran los proyectos mineros. No obstante, no se ha precisado cuáles serían estas comunidades en donde no se verificaría el problema público identificado.

Llama la atención que la identificación del problema público tampoco haya considerado un análisis sobre cómo ejecutan las municipalidades el presupuesto que ya poseen, siendo estas el nivel de gobierno más cercano a comunidades. Por ejemplo, como se indicaba en una publicación del [Semanario de ComexPerú](#), a finales de 2025 los gobiernos locales a nivel nacional dejaron sin utilizar casi S/ 7,850 millones de su presupuesto para proyectos de inversión pública. Con este saldo, se hubiera financiado la construcción de casi 50 hospitales municipales, pavimentar el 40% de la red de vías nacionales, o construir casi 100 colegios de última generación, como los del proyecto Escuelas Bicentenario. A continuación, se presenta un desgastado de la ejecución presupuestal por región:

DEPARTAMENTO	PRESUPUESTO	EJECUCIÓN	EJECUTADO	NO EJECUTADO
Áncash	3,160,254,865	1,993,869,982	63.1%	1,166,384,883
Lima	3,625,299,041	2,907,696,462	80.2%	717,602,579
Cajamarca	1,898,928,073	1,321,379,104	69.6%	577,548,969
La Libertad	1,510,807,446	970,208,305	64.2%	540,599,141
Ica	1,303,456,109	824,282,130	63.2%	479,173,979
Cusco	3,137,431,277	2,664,171,940	84.9%	473,259,337
Arequipa	1,800,709,468	1,406,577,959	78.1%	394,131,509
Piura	1,634,073,612	1,254,155,273	76.8%	379,918,339
Ayacucho	1,124,183,542	771,275,607	68.6%	352,907,935
Junín	1,116,446,167	775,752,382	69.5%	340,693,785
Apurímac	1,109,158,314	840,789,353	75.8%	268,368,961
Puno	995,493,016	740,791,272	74.4%	254,701,744
Huancavelica	853,884,473	615,162,479	72.0%	238,721,994
Loreto	979,593,655	748,726,654	76.4%	230,867,001
Lambayeque	584,363,384	354,483,682	60.7%	229,879,702
Huánuco	893,812,642	672,133,158	75.2%	221,679,484
Moquegua	905,434,176	739,911,580	81.7%	165,522,596
San Martín	678,465,239	514,345,486	75.8%	164,119,753
Pasco	379,236,708	236,345,608	62.3%	142,891,100
Ucayali	392,000,604	251,344,174	64.1%	140,656,430
Amazonas	643,217,909	505,083,444	78.5%	138,134,465
Callao	276,129,332	202,169,597	73.2%	73,959,735
Tacna	897,705,639	827,788,572	92.2%	69,917,067
Tumbes	165,938,224	121,746,501	73.4%	44,191,723
Madre de Dios	93,132,803	50,760,895	54.5%	42,371,908
TOTAL	30,159,155,718	22,310,951,599	74.0%	7,848,204,119

Fuente: Portal "Consulta Amigable" del Ministerio de Economía y Finanzas

Elaboración: ComexPerú

Lo anterior demuestra que el problema público identificado (la falta de desarrollo en las comunidades) no es por falta de inversión por parte de los titulares de proyectos mineros, sino por la defectuosa gestión municipal.

Siendo ello así, la solución no pasa por obligar a las comunidades a formar una empresa y que sean accionistas de las personas jurídicas titulares de proyectos mineros. Esta pasa por incentivar la ejecución de los montos transferidos a los gobiernos subnacionales, y que esta se realice orientada al desarrollo de las comunidades.

Por tanto, se recomienda elaborar una mesa técnica que convoque al Ministerio de Energía y Minas, al Ministerio de Economía y Finanzas y a otros actores del sector privado y la academia, a fin de identificar aquellas brechas en ejecución presupuestal, y dotar así a los integrantes de la Comisión que usted preside de la evidencia suficiente para poder disponer de las mejores estrategias para fomentar la creación de proyectos de desarrollo (con cargo al canon otorgado) por parte de las entidades del gobierno subnacional.

4. Conclusiones:

En atención a lo expuesto, solicitamos respetuosamente archivar Proyecto, resumiendo nuestros cometarios en los siguientes puntos:

- El Proyecto contraviene la libertad de contratación, pues obliga a los accionistas destinar un porcentaje accionarial de las empresas a un grupo específico de ciudadanos sin que medie la dinámica propia de la evaluación y negociación de una compraventa de acciones.
- El Proyecto genera un impacto negativo en la comunidad donde se desarrolla la actividad minera, ya que se destina parte de la inversión realizada por la empresa minera a un grupo específico de personas, sin que exista un mecanismo efectivo de fiscalización del uso de los dividendos otorgados. Ello crearía el riesgo de apropiación de dichos recursos.
- Si la problemática detectada es la falta de inversión pública en las comunidades, la solución pasa por impulsar el uso del dinero otorgado por el canon minero. Existen diversas comunidades en donde el dinero otorgado por el canon no es ejecutado. Por ejemplo, la Municipalidad de San Marcos. Ello evidencia que el núcleo del problema es la ineficacia e ineficiencia estatal, no la falta de otorgamiento de dinero.