

# DELAPUENTE

Abogados - Recursos Naturales y Energía

AÑO I  
N° 01

---

## La Regulación Ambiental Peruana y el Ciclo de Vida de una Mina

### INFORME TÉCNICO





## **La Regulación Ambiental Peruana y el Ciclo de Vida de una Mina**

**Lima, setiembre de 2007**

**DELAPUENTE** es la firma de abogados peruanos con especialización en recursos naturales y energía, reconocida internacionalmente por su experiencia en asesoría ambiental. Su práctica involucra la asesoría legal a empresas del sector energético minero con una aproximación preventiva y de manejo de riesgos corporativos.

Documento elaborado por:

Dr. Lorenzo de la Puente  
Abogado de DELAPUENTE

Dr. Jorge Leturia  
Abogado de DELAPUENTE

© 2007 DELAPUENTE

# La Regulación Ambiental Peruana y El Ciclo de Vida de una Mina

Las normas ambientales que regulan la minería tienen su razón de ser en las características propias de la actividad, ya que se trata de una actividad industrial cuyos impactos sobre el ambiente pueden tener muy diversas expresiones, entre las cuales se advierten la modificación de la topografía, así como la pérdida temporal de la cobertura vegetal del suelo; la modificación de los cursos de agua; la generación de residuos; y la emisión de gases a la atmósfera; entre otras. Atendiendo a estos aspectos, la legislación ambiental ha ido desarrollándose y regulando, también, cada una de las etapas de una operación minera. Especial mención hay que hacer al desarrollo regulatorio último de la etapa de cierre en la legislación peruana.

En este documento pretendemos identificar brevemente la regulación ambiental aplicable a cada una de las etapas de la vida de una mina, a las cuales hemos incluido también el procedimiento administrativo de otorgamiento del título de concesión minera. Sin embargo, antes de entrar a describir de manera general la regulación aplicable a cada una de estas etapas, es pertinente considerar los diversos cambios legislativos que en los últimos años han impactado sobre el planeamiento ambiental de una operación minera.

## I. Cambios en el planeamiento ambiental

Entre los elementos de cambio legales más relevantes producidos en los últimos años en la minería, que han tenido un impacto importante en el planeamiento minero y también en el ambiental, se pueden indicar los siguientes: 1) *Al ciudadano ya no se le impone la minería; éste tiene los medios legales para participar en la toma de decisiones del gobierno:* nuestro sistema legal

reconoce a las personas el derecho a participar en la definición de la política y en la adopción de las medidas de carácter nacional, regional y local relativas al medio ambiente y a los recursos naturales, lo mismo que a recibir información relacionada con las medidas o actividades que puedan afectar directa o indirectamente su salud o la integridad del ambiente y los recursos naturales. Esta participación e intervención de los ciudadanos en la marcha de la sociedad se da en el ámbito del ejercicio de los derechos constitucionales, y con arreglo a diversas normas legales que garantizan el *Principio de Participación*, el cual le impone al Estado la obligación de brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, con algunas excepciones; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión. 2) *Al propietario del terreno superficial ya no se le impone la minería:* hoy la expropiación del terreno superficial para ejercicio de la actividad minera ya no es viable en el marco constitucional peruano. Además, el procedimiento administrativo de establecimiento de servidumbre, por razones obvias, no viene siendo utilizado en la gran mayoría de casos. A diferencia de hace pocos años, al agricultor ya no se le impone la minería. 3) *Las normas ambientales ya regulan todo el ciclo de vida de una mina:* uno de los grandes avances de la legislación ambiental durante los últimos años. Con la aprobación en 1998 del *Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera*; y en el 2003 de la *Ley que Regula el Cierre de Minas*, se puede decir que se cubre legalmente todo el ciclo de vida de una mina. Incluso hoy existe el llamado

compromiso previo de desarrollo sostenible que el solicitante de un petitorio minero debe acompañar al momento de su presentación. Esta obligación, surgida en el año 2003, establece que la presentación del compromiso previo es un requisito legal previo para el otorgamiento de una concesión, ya sea la concesión minera propiamente dicha o la concesión de beneficio. 4) El *Estudio de Impacto Ambiental personaliza, cada vez con más detalle, las exigencias legales para cada proyecto.* 5) *Se está exigiendo estudios de impacto social al interior de los Estudios de Impacto Ambiental.* Éste es un componente muy relevante, sobre todo, en proyectos que puedan afectar a poblaciones sensibles, como es el caso de algunas comunidades nativas y campesinas en el Perú. En buena cuenta, el *Estudio de Impacto Ambiental* ha resultado ser un ámbito adecuado para la determinación de las obligaciones sociales de las empresas, respecto de las poblaciones vecinas que pudieran ser afectadas por el proyecto. 6) *Hay mayores exigencias en la protección de la diversidad biológica y del patrimonio arqueológico.*

## **II. La solicitud de petitorio y otorgamiento de concesión minera**

Sin un derecho o título minero no se admite el ejercicio de la actividad minera. En el caso peruano, la concesión minera otorga a su titular el derecho de llevar a cabo tanto la etapa de exploración, como la de explotación<sup>1</sup>.

Son dos los aspectos con alcances ambientales que se pueden identificar dentro del procedimiento de otorgamiento del título de concesión minera que se sigue ante el *Instituto*

*Geológico Minero Metalúrgico, INGEMMET*<sup>2</sup>. Por un lado, está el aspecto vinculado al uso del suelo y la protección de la biodiversidad, específicamente el vinculado a las áreas naturales protegidas y su incorporación en el catastro minero; y del otro lado, el relacionado al compromiso de desarrollo sostenible que el solicitante debe acompañar al petitorio al momento de presentarlo. Esta obligación, surgida en el 2003, establece que la presentación del compromiso previo es un requisito legal previo para el otorgamiento de la concesión, ya sea la concesión minera propiamente dicha, o la concesión de beneficio<sup>3</sup>. De este compromiso, se desprende la obligación de presentar anualmente un informe escrito sobre las "actividades de desarrollo sostenible".

Es preciso señalar que de acuerdo al Plan Anual de *Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2007*, ya se ha transferido la facultad de otorgar concesiones para la pequeña minería y minería artesanal a los Gobiernos Regionales. Así, pues, son los órganos correspondientes de los gobiernos regionales y no el *INGEMMET* quienes deben otorgar las concesiones mineras a los pequeños productores mineros y a los mineros artesanales. Además, los gobiernos regionales están a cargo de todos los procedimientos administrativos ordinarios a este respecto<sup>4</sup>.

El petitorio minero, como tal, está sujeto a restricciones. Entre estos casos están las limitaciones a la minería en áreas urbanas y de expansión urbana; las restricciones a la propiedad de extranjeros respecto de la franja de cincuenta kilómetros de la zona de frontera; así como las normas referidas a las áreas naturales protegidas.

<sup>1</sup> Conforme al Artículo 9 del T.U.O. de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, la concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos.

<sup>2</sup> Hasta principios del 2007 las solicitudes de petitorios mineros y su tramitación se seguían ante el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero, INACC. Luego de la fusión del INACC con el Instituto Geológico Minero Metalúrgico, INGEMMET, es ésta entidad la que ha quedado a cargo.

<sup>3</sup> El Decreto Supremo N° 042-2003-EM estableció este compromiso previo. Mientras que la Resolución Jefatural N° 00002-2004-INACC/J del INACC, aprobó el formato del mismo para la formulación de nuevos petitorios de concesiones mineras, la Resolución Ministerial N° 356-2004-MEM/DM aprobó el formato que debe presentarse conjuntamente a las solicitudes de concesión de beneficio.

<sup>4</sup> Decreto Supremo N° 036-2007-PCM.

Por un lado, la Ley 27015 ha establecido que no se podrá solicitar ni otorgar petitorio alguno en áreas urbanas (salvo ley expresa); y que en el caso de áreas de expansión urbana, para continuar con el trámite, se requerirá indefectiblemente de las opiniones técnicas favorables de las municipalidades distritales y provinciales de la jurisdicción correspondiente.

Por otro lado, en cuanto a los extranjeros y la zona de frontera, la propia Constitución prohíbe a los extranjeros ser titulares de derecho alguno sobre bienes ubicados en la zona de frontera, aunque caben las excepciones basadas en casos de necesidad pública que requieren ser declaradas por Decreto Supremo<sup>5</sup>.

Otra restricción importante al uso minero del suelo en el territorio peruano, es la existencia de áreas naturales protegidas, definidas por la legislación peruana como los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico; las cuales son, además, patrimonio de la Nación<sup>6</sup>. Si bien la autoridad ambiental competente para las operaciones mineras es el *Ministerio de Energía y Minas*, la potencial afectación de *áreas naturales protegidas* por un proyecto minero determina la intervención del *Instituto Nacional de Recursos Naturales*, a través de la *Intendencia de Áreas Naturales Protegidas* y la *Oficina de Gestión Ambiental Transectorial, Evaluación e Información de los Recursos Naturales (OGATEIRN)*. Según lo contemplado por el Reglamento de la Ley de *Áreas Naturales Protegidas*<sup>7</sup>, la ejecución de actividades mineras en áreas naturales protegidas depende

de la categoría y zonificación de las mismas y requieren de la autorización del *INRENA*.

### III. Cateo y prospección

El *cateo* ha sido definido por la legislación minera peruana como la acción conducente a poner en evidencia indicios de mineralización por medio de labores mineras elementales y para la cual no se necesita poseer una concesión, únicamente se necesita autorización del propietario del predio superficial; mientras que la *prospección* ha sido descrita como la investigación conducente a determinar áreas de posible mineralización, por medio de indicaciones químicas y físicas, medidas con instrumentos y técnicas de precisión<sup>8</sup>.

Aunque la *Ley General de Minería* reconoce a la *prospección* como una actividad propia de la industria minera, dispone que para su ejercicio no es necesario el título de concesión<sup>9</sup>. La *prospección*, a diferencia de la *exploración*, consiste en la búsqueda de mineral con valor económico. Posteriormente, de encontrarse el mineral con esta característica, en la etapa de *exploración* se da un paso más allá y se busca determinar el tamaño y valor del yacimiento de la manera más precisa posible<sup>10</sup>.

Para llevar a cabo actividades de cateo y prospección en el territorio peruano, no se requiere de título de concesión minera<sup>11</sup>. Sin embargo, para llevarlas a cabo al interior de un área natural protegida se requiere de la llamada "*autorización para el ingreso de empresas a las Áreas Naturales Protegidas para realizar estudios sobre recursos naturales y medio ambiente*"; la misma que debe ser solicitada ante *INRENA*.

<sup>5</sup> El Artículo 71 de la Constitución Política sigue manteniendo la prohibición para los extranjeros, de acuerdo con la anterior Carta Política, señalando que "(...), dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley."

<sup>6</sup> Artículo 1 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobada por Ley N° 26834.

<sup>7</sup> Artículos 115 y 116 del Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

<sup>8</sup> Artículos 1 y 2 del T.U.O. de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.

<sup>9</sup> Artículos VI y VII del Título Preliminar del T.U.O. de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.

<sup>10</sup> Mining Engineering Handbook, 2da Edición. P. 26. Society for Mining, Metallurgy, and Exploration, Inc. 1992.

<sup>11</sup> Artículo VII del TUO de la Ley General de Minería, Decreto Supremo N° 014-92-EM.

#### IV. Exploración

La ley peruana define a la *exploración* como la actividad tendiente a demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, reservas y valores de los yacimientos minerales<sup>12</sup>.

Esta etapa de la minería tiene un régimen específico establecido en el año 1998 por el *Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera*, el cual fue modificado en el año 2007<sup>13</sup>. Esta norma ambiental, complementaria del *Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica*<sup>14</sup>, tiene como sustento legal la responsabilidad de todo titular minero respecto de las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al ambiente que se produzcan como resultado de su actividad.

Para el inicio de las actividades de *exploración*, conforme a lo dispuesto por las normas arriba señaladas, es necesario presentar ante la *Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas* documentos de declaración o evaluación ambiental.

El *Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera* ha establecido que el titular minero debe iniciar las labores de rehabilitación inmediatamente después de haber concluido con su utilización. La obligación de implementar medidas de cierre para la actividad de exploración incluye también a las vías de acceso, si fuera necesario. Sin embargo, el titular minero puede quedar exceptuado de realizar labores de rehabilitación de aquellos caminos, carreteras u otras instalaciones que sean de su interés o de interés de terceros, siempre que estos interesados, ya sean entidades públicas o privadas, se lo

soliciten y asuman la responsabilidad ambiental sobre dichas instalaciones.

Una vez culminada la etapa de exploración, el titular minero que proyecte iniciar la etapa de explotación, deberá elaborar y presentar ante la *Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros* el *Estudio de Impacto Ambiental* de su proyecto; el cual debe haber sido elaborado de acuerdo a los términos de referencia establecidos en el *Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica*<sup>15</sup>.

#### V. Desarrollo

La etapa de *desarrollo* ha sido definida por la *Ley General de Minería* como la actividad que se realiza para hacer posible la explotación del mineral contenido en un yacimiento<sup>16</sup>. Se trata de la etapa en la cual se realizan los trabajos para abrir un depósito mineral para su explotación; es la etapa en la cual empieza, propiamente, la actividad minera<sup>17</sup>.

La elaboración y aprobación del *Estudio de Impacto Ambiental*, la adquisición de los derechos superficiales; así como los derechos sobre vías de acceso, sobre fuentes de energía, sobre instalaciones para el procesamiento del mineral, las presas, las canchas de relave, entre otros aspectos, pertenecen a esta etapa. También, durante esta etapa se deben obtener las licencias y permisos necesarios para la posterior puesta en marcha de las operaciones.

#### VI. Explotación

La *explotación*, según la legislación peruana, es la actividad de extracción de los minerales contenidos en un yacimiento<sup>18</sup>. Como objetivo

<sup>12</sup> Artículo 8 del T.U.O. de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.

<sup>13</sup> Aprobado por Decreto Supremo No. 038-98-EM y modificado por Decreto Supremo N° 014-2007-EM.

<sup>14</sup> Decreto Supremo N° 016-93-EM, modificado por el Decreto Supremo N° 059-93-EM.

<sup>15</sup> Decreto Supremo N° 016-93-EM.

<sup>16</sup> Definición contenida en el Artículo 8 del T.U.O. de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.

<sup>17</sup> Mining Engineering Handbook, 2da Edición. P.28. Society for Mining, Metallurgy, and Exploration, Inc. 1992.

<sup>18</sup> Artículo 8 del T.U.O. de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.



inmediato de la etapa de desarrollo, el inicio de las operaciones supone haber obtenido la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, así como la aprobación del Plan de Cierre. Sin embargo, en la práctica, por la implementación pendiente de las normas de cierre, no se está exigiendo aún la aprobación de este último para iniciar operaciones. Es importante tener en cuenta que la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental de un proyecto minero al interior de un área natural protegida requiere de la opinión técnica favorable del *INRENA*.

Es importante tener en cuenta que para la ejecución de la explotación minera no basta con la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental y del Plan de Cierre, o el otorgamiento de la Concesión de Beneficio, de ser el caso. Además de estos aspectos, es necesaria la obtención de una serie de permisos y licencias, entre los cuales se encuentran los derechos de uso de agua, las autorizaciones de tratamiento y vertimiento de aguas, las autorizaciones para uso de explosivos, así como la propia concesión de beneficio, de ser el caso.

## VII. Cierre

Siguiendo a la *Ley que Regula el Cierre de Minas*<sup>19</sup>, el cierre se define como aquellas acciones técnicas y legales, destinadas a la rehabilitación de las áreas utilizadas por la actividad minera que permitan eliminar, mitigar y controlar los efectos adversos al ambiente generado o que se pudieran generar por la actividad minera. Entre las acciones legales más relevantes del cierre está la presentación del llamado *Plan de Cierre* ante la *Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas* y la constitución de las garantías de ejecución del mismo.

Con esta norma del 2003 se ha regulado el cierre como un elemento no sólo vinculado a la etapa final de la operación; sino también, como un componente fundamental en el diseño de los proyectos. Sin embargo, aunque la *Ley que Regula el Cierre de Minas* ya ha sido reglamentada y los planes de cierre de las operaciones en marcha al momento de su publicación ya han sido presentados, aún están pendientes de aprobación las disposiciones referentes a la constitución de garantías.

El *Plan de Cierre de Minas* ha sido definido por la *Ley que Regula el Cierre de Minas* y su reglamento<sup>20</sup> como un instrumento de gestión ambiental destinado a establecer medidas que se deben adoptar para rehabilitar el área utilizada por la actividad minera, para que ésta alcance características de ecosistema compatible con un ambiente saludable y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación paisajista. Se ha establecido que el *Plan de Cierre de Minas* debe realizarse en forma progresiva durante la vida útil de la operación minera, de acuerdo al cronograma que debe ser propuesto por el titular minero y aprobado por la *Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros*. Luego, al término de las actividades, se procederá al cierre del resto de áreas y/o instalaciones, que por razones operativas, no pudieron cerrarse antes<sup>21</sup>.

Es obligación del titular minero constituir una garantía para cubrir los costos de cierre<sup>22</sup>, lo cual debe ocurrir, según la normatividad vigente, a partir del año siguiente a la fecha de aprobación del *Plan de Cierre de Minas*, dentro de los primeros doce días hábiles de cada año<sup>23</sup>. Las modalidades de garantía aceptadas son las siguientes: a) cartas fianza u otros mecanismos

<sup>19</sup> Ley N° 28090.

<sup>20</sup> Artículo 7 del Decreto Supremo N° 038-98-EM.

<sup>21</sup> Artículo 8 de la Ley N° 28090.

<sup>22</sup> Artículo 1 de la Ley N° 28090. Según lo señala el artículo 48 del Decreto Supremo N° 033-2005-EM, las medidas de cierre progresivo no están sujetas al establecimiento de garantía, salvo que la Dirección General de Minería verifique que dichas medidas no se estén cumpliendo de acuerdo con el cronograma aprobado.

<sup>23</sup> Artículo 50 del Decreto Supremo N° 033-2005-EM.

financieros equivalentes, emitidos por un banco nacional o del exterior, de primer nivel; b) pólizas de caución y otros seguros, sin beneficio de excusión, emitidos por entidades nacionales o del exterior de primer nivel; c) fideicomiso en garantía; y d) fianza solidaria de tercero. A la conclusión de las medidas de rehabilitación, ya sean correspondientes al *Cierre progresivo* o al *Cierre final*, la *Dirección General de Minería* es quien deberá autorizar la liberación de las garantías. Sin embargo, el incumplimiento de las obligaciones de cierre también puede acarrear la ejecución de las garantías correspondientes<sup>24</sup>.

### **VIII. Algunos aspectos legales y permisos vinculados al ciclo de vida de una mina**

A continuación se desarrollará algunos de los aspectos legales más relevantes en las operaciones mineras. Todos estos aspectos responden al marco legal establecido, según corresponda, en las disposiciones contenidas en el *Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería*, en la *Ley General del Ambiente*, en la *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales* y en la *Ley General de Salud*.

#### **Derecho de uso del suelo**

La legislación peruana<sup>25</sup> establece que el uso de tierras con fines mineros requiere un acuerdo previo con el propietario del mismo, o la culminación del procedimiento administrativo de servidumbre ante la *Dirección General de Minería*<sup>26</sup>. Esto es aplicable tanto a la etapa de exploración<sup>27</sup> como a la de explotación. El acuerdo previo con el propietario se rige por las normas generales respecto del uso y transferencia de la

propiedad inmueble contenidas en el *Código Civil*; así como también, de ser aplicable, por la legislación agraria. Hoy en día, aunque todavía aparezca incorporada en disposiciones legales, la expropiación del terreno superficial para ejercicio de la actividad minera ya no es viable en el marco constitucional. A diferencia de la expropiación, el procedimiento de servidumbre minera sí es viable legalmente, aunque su aplicación no parece ser recomendable, dado que el sentido común enseña que el título que acredita el establecimiento de una servidumbre, luego de un desacuerdo entre el titular de la tierra y el minero, no es suficiente para ocupar el suelo.

Un supuesto particular que ha merecido un tratamiento diferenciado por la legislación peruana es el caso de las tierras de propiedad de las comunidades campesinas y comunidades nativas, las cuales están sujetas a normas legales específicas<sup>28</sup>.

#### **El Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos**

Como instrumento para la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, el *Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA)*, es un documento aprobado por el *Instituto Nacional de Cultura*, a solicitud del titular minero, en el que se indica que un área determinada está libre de evidencias arqueológicas. El CIRA es una declaración de la autoridad ineludible para iniciar operaciones mineras.

La vigencia del *CIRA* es indeterminada. Sin embargo, queda sin efecto en caso de hallazgo de nuevos sitios arqueológicos; supuesto que puede suceder, ya que el *CIRA* certifica únicamente la existencia o no de sitios arqueológicos en

<sup>24</sup> Artículos 59 y 62 del Decreto Supremo N° 033-2005-EM.

<sup>25</sup> Artículo 7 de la Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Ley N° 26505, texto sustituido por la Ley N° 26570.

<sup>26</sup> Establecido por el Decreto Supremo N° 017-96-AG.

<sup>27</sup> Artículo 2 del Decreto Supremo N° 038-98-EM.

<sup>28</sup> La Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, Ley N° 26505, dispone que para que las comunidades puedan disponer de sus tierras, tienen el requisito ineludible de que tal acto jurídico cuente con la aprobación por una mayoría calificada de dos tercios de los miembros de la comunidad, para el caso de tierras de comunidades en sierra y selva, o por una mayoría del cincuenta por ciento de miembros para el caso de comunidades en la costa. Para dar seguridad al acuerdo, procediendo a su inscripción en los registros públicos correspondientes, es necesario que el número que representa a la mayoría calificada esté claramente establecido, por ello es muy importante conocer el "libro padrón" de la comunidad de que se trate, en el cual la directiva de la comunidad, ya sea nativa o campesina, inscribe a cada uno de sus comuneros.

superficie, no en el subsuelo. La aprobación de CIRA no es inmediata. Según el *Reglamento de Investigaciones Arqueológicas*, el CIRA es aprobado luego de trabajos arqueológicos de identificación y delimitación de cada sitio arqueológico.

### **Derechos de uso de agua**

El otorgamiento de derechos sobre las aguas para fines mineros está supeditado a que se respeten ciertos usos que son considerados de interés social. La legislación peruana ha establecido algunos usos preferentes de las aguas, así como otros que están sujetos a cada circunstancia y lugar<sup>29</sup>. Tanto las necesidades primarias y abastecimiento de poblaciones como la cría y explotación de animales son absolutamente preferentes, no pudiéndose variar su orden preferencial.

Los derechos de uso de agua son otorgados a través de *permisos, autorizaciones o licencias*. Los *permisos* se otorgan exclusivamente sobre los recursos hídricos sobrantes luego de la asignación de derechos, preferentemente para usos agrícolas; las *autorizaciones* son otorgadas por un plazo determinado para la realización de labores transitorias y especiales; y las *licencias* que son el derecho de uso de agua de carácter indefinido mientras subsista el uso materia de la misma. Adicionalmente, el derecho de uso de aguas impone el pago de una tarifa anual, cuyo monto es establecido según la disponibilidad del recurso en la zona. El incumplimiento en el pago de esta tarifa anual, por dos años consecutivos, acarrea su caducidad<sup>30</sup>. Dicha tarifa nace de la premisa de que el estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales y que, todo particular que desee utilizarlos para

su beneficio, deberá retribuirle al Estado su utilización.

### **Tratamiento y descarga de aguas residuales a cuerpos de agua**

Toda persona natural o jurídica está impedida de efectuar descargas de desechos o sustancias contaminantes en el agua sin haber adoptado las precauciones de depuración en la forma que señalan las normas sanitarias y de protección del ambiente<sup>31</sup>. De manera más específica, se ha establecido que ningún vertimiento de residuos líquidos debe ser efectuado en las aguas marítimas o terrestres del país, sin la previa autorización de la *Dirección General de Salud Ambiental*<sup>32</sup>. Esta autorización es la denominada *Autorización Sanitaria para el Tratamiento, Descarga y Reuso de Aguas Residuales*, cuya vigencia es de dos años renovables y que está sujeta a la caracterización de las aguas residuales crudas, sustentada con los análisis de laboratorio acreditado; a la propuesta de sistema de tratamiento; al estudio de impacto ambiental de la operación minera correspondiente; a la caracterización y estudios hidrobiológico e hidrológicos del cuerpo de agua receptor; entre otros requisitos<sup>33</sup>.

### **Manejo de residuos sólidos**

Toda construcción y operación de infraestructura para la gestión y manejo de los residuos sólidos al interior de las operaciones mineras deben ser autorizadas por el *Ministerio de Energía y Minas*. Respecto de las obligaciones formales, las empresas mineras deben cumplir, entre otras, con las siguientes: (i) presentar la *Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos*, en la

<sup>29</sup> Decreto Supremo N° 261-69-AP, Reglamento de los Títulos I, II y III del Decreto Ley N° 17752, artículo 84.

<sup>30</sup> Artículo 20 del Decreto Supremo N° 929-73-AG, Reglamento del Título IX de la Ley General de Aguas.

<sup>31</sup> Artículo 104, Ley General de Salud, Ley N° 26842.

<sup>32</sup> Artículo 57, Reglamento de los Títulos I, II y III de la Ley General de Aguas, Decreto Supremo N° 261-69-AP.

<sup>33</sup> El detalle de los requisitos aparecen en el Texto Único de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2005-SA.

que se detalle el volumen de generación y las características del manejo efectuado, así como el plan de manejo de los residuos sólidos que se estima se va a ejecutar en el próximo periodo; (ii) suscribir un *Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos* por cada operación de traslado hacia el lugar de disposición final; y (iii) contratar una póliza de seguro que cubra las operaciones de manejo de los mismos, desde la generación hasta su disposición final, cuando las autoridades sectoriales competentes así lo dispongan.

### **Materiales Peligrosos**

El titular de la actividad minera está obligado a llevar a cabo un manejo responsable de las sustancias y materiales peligrosos que utilice en la operación, de tal forma que no generen consecuencias adversas al ambiente. Así, deberá incluir en el Estudio de Impacto Ambiental todo lo referente a su manejo, planificando las medidas a tomar en caso de que se produzcan contingencias<sup>34</sup>. Normas específicas sobre el manejo de sustancias y materiales peligrosos han sido aprobadas por el *Reglamento de Seguridad e Higiene Minera*<sup>35</sup> respecto del uso obligatorio de las hojas de datos de seguridad de materiales (*HDSM* o *MSDS* por sus siglas en inglés). Este reglamento ha señalado un listado base de sustancias utilizadas en las operaciones mineras que pudieran considerarse de riesgo potencial para la salud, seguridad y el medio ambiente; entre las cuales está el Ácido Sulfúrico, la Cal viva, el Cianuro, los combustibles y lubricantes, el Hidróxido de sodio, el Mercurio y el Peróxido de hidrógeno.

### **Almacenamiento de hidrocarburos**

Ya sean para almacenar combustible líquido (gasolinas o diesel), o gas licuado de petróleo, los tanques de almacenamiento de combustible al interior de las operaciones mineras deben cumplir con normas técnicas y ambientales que regulan la apropiada instalación y operación de los mismos. La regla general en la legislación peruana es que toda operación industrial que adquiere combustible para uso propio y exclusivo en sus actividades y que cuenta con instalaciones para recibir y almacenar combustibles con capacidad mínima de un metro cúbico, equivalente a 264.17 galones, es calificada como consumidor directo de hidrocarburos; y, por lo tanto, está sujeta a un régimen legal específico<sup>36</sup>, el cual distingue entre instalaciones de consumidor directo de combustible líquido y las de gas licuado de petróleo<sup>37</sup>. Distingue también entre instalaciones fijas e instalaciones móviles para el almacenamiento de combustible líquido.

### **Uso de explosivos**

El uso de explosivos en la minería está sujeto a restricciones<sup>38</sup> y a la necesidad de contar con permisos y autorizaciones emitidas por el *Ministerio de Energía y Minas* y la *Dirección de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil - DICSCAMEC*. Dada la peligrosidad que involucra el manejo de explosivos, el titular de la actividad minera que requiera utilizarlos en el desarrollo de sus operaciones deberá obtener el *Certificado de Operación Minera* ante la *Dirección General de Minería* y las licencias correspondientes ante la *DICSCAMEC*. Las personas naturales y jurídicas

<sup>34</sup> Artículos 5 y 6, Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica, Decreto Supremo N° 016-93-EM.

<sup>35</sup> Artículos 274 al 282 del Reglamento de Seguridad e Higiene Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 046-2001-EM.

<sup>36</sup> Este régimen específico está dado por normas contenidas en la Ley Orgánica que norma las actividades de Hidrocarburos en el territorio nacional, Ley N° 26221; en el Reglamento para la Comercialización de Combustibles Líquidos y otros productos derivados de los Hidrocarburos, Decreto Supremo N° 045-2001-EM; y la Resolución Directoral N° 1085-99-EM-DGH que aprobó el Formato de Declaración Jurada para emisión de constancia de registro de la Dirección General de Hidrocarburos.

<sup>37</sup> En el caso del GLP, el mínimo volumen de almacenamiento para consumidores directos es de 0.45 metros cúbicos.

<sup>38</sup> Decreto Ley N° 25707, el cual declara en emergencia la utilización de explosivos de uso civil y conexos, y su reglamento, Decreto Supremo N° 086-92-PCM.

que utilizan explosivos son denominadas usuarios, y según la frecuencia de uso de los explosivos, son calificados como usuarios eventuales o usuarios permanentes. Las normas específicas aplicables a la actividad minera que regulan el empleo de explosivos y sus accesorios están contenidas en el *Reglamento de Seguridad e Higiene Minera*<sup>39</sup>.

### **Uso de materiales radiactivos**

Por el peligro que supone para la salud de las personas, la legislación peruana contempla normas que regulan el uso de las fuentes radiactivas; las más relevantes son la *Ley de Regularización del Uso de Fuentes de Radiación Ionizante*<sup>40</sup>, el *Reglamento de Autorizaciones, Fiscalización, Control, Infracciones y Sanciones de la Ley de Regulación del Uso de Fuentes de Radiación Ionizante*<sup>41</sup> y el *Reglamento de Seguridad Radiológica*<sup>42</sup>, que establecen los requisitos para su adecuado manejo y facultan al *Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN)* a fiscalizar el cumplimiento de estos requisitos. De acuerdo con estas normas, las personas naturales o jurídicas que utilicen equipos o materiales radiactivos deben contar con una autorización del *IPEN*. Los titulares de estas autorizaciones deben también mantener registros de la exposición de trabajadores evaluados (los cuales a su vez requieren de una licencia para manipular los equipos o materiales radiactivos), así como de los datos resultantes de la vigilancia radiológica, conforme al modo y forma que lo establece el *IPEN*.

### **Participación ciudadana en los proyectos mineros**

El actual *Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación*

*de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas*, contempla los *talleres previos*<sup>43</sup> que deben ser convocados por el propio *Ministerio de Energía y Minas* para ser llevados a cabo en el lugar donde se pretenda desarrollar el proyecto; así como la difusión, durante la elaboración del *Estudio de Impacto Ambiental*, y por parte del proponente del proyecto, de la información sobre el mismo y los avances en su elaboración. Además de los *talleres previos*, el otro importante procedimiento de consulta, pero que se lleva a cabo luego de la presentación del *Estudio de Impacto Ambiental*, es la *audiencia pública*. En ésta, como acto público a cargo de la *Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros*, se presenta a la ciudadanía el *Estudio de Impacto Ambiental* que ya obra en poder de la autoridad, para que se reciban las observaciones de la ciudadanía. Si la magnitud del proyecto y de su incidencia territorial lo justifica, la *Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros* está facultada a convocar a más de una audiencia pública, ya sea en la población más cercana o en otras localidades.

### **IX. Precisiones relevantes**

El **titular minero, o concesionario minero**, es aquella persona, natural o jurídica, a la cual el Estado le otorga el derecho de explorar y explotar en el área otorgada en concesión. En virtud de ese derecho, es que la persona puede ejercer esta actividad en el territorio peruano. Además del régimen general, el tratamiento del titular minero tiene un régimen especial establecido por la *Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal*<sup>44</sup>. La concesión minera, además de

<sup>39</sup> Artículos 211 al 237 del Reglamento de Seguridad e Higiene Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 046-2001-EM.

<sup>40</sup> Aprobada mediante Ley N° 28028.

<sup>41</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 041-2003-EM.

<sup>42</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-97-EM. De consulta obligatoria también es el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Instituto Peruano de Energía Nuclear, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2005-EM.

<sup>43</sup> El número de talleres dependerá de lo que determine la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros en coordinación con la DREM, de ser el caso, en función de la envergadura del proyecto minero o energético y de su incidencia territorial. Artículo 3, Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el sector Energía y Minas. Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM.

<sup>44</sup> Aprobada por la Ley N° 27651.

otorgar y reconocer el derecho al titular minero, impone obligaciones; entre ellas, las vinculadas a la protección ambiental<sup>45</sup>.

La **Concesión Minera** autoriza el ejercicio de las actividades de exploración y explotación minera. Los límites de la concesión son planos verticales que corresponden a los lados de un cuadrado, rectángulo o poligonal cerrada, estando sus vértices referidos a coordenadas UTM, de acuerdo al sistema a cargo del *Instituto Geológico Minero y Metalúrgico, INGEMMET*. La unidad de medida mínima de la concesión es una cuadrícula, cuya extensión es el equivalente a 100 hectáreas; mientras que la extensión máxima de una concesión es el equivalente a 10 cuadrículas o 1,000 hectáreas en dominio terrestre y hasta 10,000 hectáreas en dominio marítimo<sup>46</sup>. Sin embargo, en el caso de concesiones mineras ubicadas en áreas de expansión urbana éstas se formulan en extensiones de un mínimo de 10 hectáreas y hasta un máximo de 100 hectáreas<sup>47</sup>.

La **Concesión de Beneficio**<sup>48</sup> otorga a su titular el derecho a extraer o concentrar la parte valiosa de un agregado de minerales desarraigados y/o a fundir, purificar o refinar metales, ya sea mediante un conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químicos. La actividad de beneficio requiere de la previa obtención de la *Concesión de Beneficio*; la cual es otorgada por la *Dirección General de Minería*<sup>49</sup>. El beneficio minero, siguiendo la definición de nuestra legislación, es el conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químicos que se realizan para extraer o concentrar las partes valiosas de un agregado de minerales y/o para purificar, fundir o refinar metales. Comprende las siguientes etapas: (i)

*preparación mecánica*: proceso por el cual se reduce de tamaño, se clasifica y/o lava un mineral; (ii) *metalurgia*: conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químico que se realizan para concentrar y/o extraer las sustancias valiosas de los minerales; y (iii) *refinación*: proceso para purificar los metales de los productos obtenidos de los procedimientos metalúrgicos anteriores.

---

<sup>45</sup> El Artículo 48 del TUO de la Ley General de Minería señala expresamente que "todo titular de actividad minera está obligado a ejecutar las labores propias de la misma, de acuerdo con sistemas, métodos y técnicas que tiendan al mejor desarrollo de la actividad y con sujeción a las normas de seguridad e higiene y saneamiento ambiental aplicables a la industria minera".

<sup>46</sup> Artículo 11 del TUO de la Ley General de Minería.

<sup>47</sup> Artículo 8 de la Ley N° 25998.

<sup>48</sup> Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, Ley N° 27651.

<sup>49</sup> La Concesión de Beneficio es otorgada por la Dirección General de Minería a través de un procedimiento específico que sigue lo establecido por el TUO de la Ley General de Minería, Decreto Supremo N° 014-92-EM y el Reglamento de Procedimientos Mineros, Decreto Supremo N° 018-92-EM.



# DELAPUENTE

Abogados - Recursos Naturales y Energía

---

Av. Larco 1301, Of. 1201,

Miraflores, Lima 18 - PERÚ

**T:** (511) 610 4200

**F:** (511) 610 4201

**E:** [oficina@delapiente.net](mailto:oficina@delapiente.net)

**[www.delapiente.net](http://www.delapiente.net)**