

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA DE DERECHO



**PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA INFORMAL EN
EL PERÚ DURANTE EL PERÍODO 2012-2018**

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE

ABOGADO

AUTORA

INGRID CORINA SANTA MARIA BRAVO

ASESOR

Mtro. PERCY ORLANDO MOGOLLÓN PACHERRE

Chiclayo, 2019

DEDICATORIA

A Dios, por haberme permitido culminar con éxito la presente investigación, y siempre ser el motor e inspiración de todo lo que hago en la vida.

A mis padres, por haberme brindado su apoyo incondicional en todo momento, por su motivación para lograr mis metas, y por los valores inculcados para cada día ser una mejor persona.

A mi abuelita Julia, porque su amor y apoyo incondicional han sido fundamentales para mi desarrollo personal y profesional.

AGRADECIMIENTO

Gracias a Dios por haberme acompañado y guiado a lo largo de mi carrera, por ser mi fortaleza en los momentos de debilidad y por brindarme una vida llena de aprendizajes y experiencias.

Gracias a mis padres, que me han incentivado con su amor y apoyo constante, en cada momento de mi vida

Gracias al Doctor Percy Mogollón por la paciencia, la dedicación, la guía y el apoyo incondicional a lo largo de esta investigación. Pero, además le agradezco por desarrollar con excelencia su labor.

Gracias al Doctor Edson Espinoza por haberme propuesto el presente tema a investigar y por haber transmitido su experiencia, motivación y conocimientos para lograr el desarrollo de la presente investigación.

A ellos, mi admiración y eterna gratitud.

RESUMEN

Hace varios años atrás, el sector minero no era tan dinámico y contaba solo con la presencia de ciertos grupos empresariales con capitales puramente nacionales como Buenaventura, Hochschild, Brescia, Marsano, Volcan y Milpo; no obstante, un grueso de la producción aurífera del Perú provenía de la minería informal, la misma que pese a la dinamización y el crecimiento del mercado, lejos de desaparecer, creció junto con ella. El Estado peruano, por su parte, se dedicó a implementar profundas reformas dirigidas a la gran minería y mediana minería, dejando de lado a la minería informal e ilegal. En consecuencia, años más tarde cuando el Estado decidió por fin combatir la informalidad de las actividades mineras de pequeña escala y minería artesanal; ya era demasiado tarde, por el hecho de que esta ya se había convertido en un fenómeno a gran escala en nuestro país, en especial en los territorios amazónicos.

Por consiguiente, en la presente investigación se busca determinar la eficacia de los decretos legislativos 1105 y 1336, que han establecido disposiciones para el proceso de formalización de la minería informal en el Perú durante el período 2012 al 2018, con el fin de corroborar si dichas normas se encuentran en la capacidad de cumplir con los valores jurídicos, y de producir efectos importantes y duraderos en el ámbito socioambiental. Ya que, no basta con que la norma exista formalmente, sino que también se requiere de una correspondencia entre norma y realidad, con el objetivo de que se manifieste la funcionalidad y la legitimidad del Derecho.

Palabras claves: Minería informal, formalización, proceso de formalización minera.

ABSTRACT

Many years ago, the mining sector was not so dynamic and had only the presence of certain business groups with purely national capitals such as Buenaventura, Hochschild, Brescia, Marsano, Volcan and Milpo; Nevertheless, a bulk of the gold production of Peru became of the informal mining, the same one that despite the dynamization and the growth of the market, far from disappearing, grew together with it. The Peruvian State, for its part, dedicated itself to implementing deep reforms aimed at large-scale mining and medium-sized mining, leaving aside informal and illegal mining. Consequently, years later, when the state finally decided to combat the informality of small-scale mining and artisanal mining activities. This was already too late, because this had already become a large-scale phenomenon in our country, especially in the Amazonian territories.

Therefore, this investigation seeks to determine the effectiveness of legislative decrees 1105 and 1336 which have established provisions for the informal mining formalization process in Peru during the period 2012 to 2018, in order to verify whether these rules are in the ability to comply with legal values, and to have significant and lasting effects on the socio-environmental environment. Because it is not enough that the rule exists formally, but it also requires a correspondence between norm and reality with the aim of manifesting the functionality and legitimacy of the law.

Keywords: Informal mining, formalization, process of informal mining.

ÍNDICE

DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTO	iii
RESUMEN	iv
ABSTRACT	v
ÍNDICE	vi
TABLA DE FIGURAS	viii
TABLA DE GRÁFICOS	ix
TABLA DE ABREVIATURAS	x
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I LA ACTIVIDAD MINERA INFORMAL EN EL PERÚ	16
1.1 Antecedentes	16
1.1.1. Tipología de la actividad minera en el Perú	19
1.1.1.1. Gran Minería	20
1.1.1.2. Mediana minería	21
1.1.1.3. Minería artesanal y pequeña minería	22
A. Minería Artesanal	25
B. Pequeña minería	31
1.1.1.4. Minería informal	36
CAPÍTULO II EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA INFORMAL	44
2.1 Origen del proceso de formalización de la minería informal	44
2.2 Estrategia de formalización de la minería informal 2012-2016	46
2.2.1 Objetivos del proceso de formalización de la minería informal 2012-2016	48
2.2.2 Marco Normativo: 2012-2016	50
A. Proceso de formalización de la minería informal 2012-2016	56
2.3 Nueva estrategia de formalización de la minería informal	71
2.3.1. Marco Normativo: 2016-2018	75

A. Proceso de formalización minera integral	78
CAPÍTULO III ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA INFORMAL EN EL PERÚ 2012-2018: CRÍTICAS Y PROPUESTAS DE MEJORA	88
3.1. Análisis de la eficacia de las normas jurídicas dadas en el proceso de formalización minera en función de los resultados obtenidos en el período 2012-2016	89
3.1.1. Resultados esperados 2012- 2016	91
3.1.2. Resultados obtenidos 2012-2016	94
3.1.3. Falencias del proceso 2012- 2016.....	107
3.2. Análisis de la eficacia de las normas jurídicas dadas en el proceso de formalización minera en función de los resultados obtenidos en el período 2017- 2018.....	115
3.2.1. Resultados esperados 2017- 2018	120
3.2.2. Resultados obtenidos 2017- 2018	122
3.2.3. Falencias del proceso 2017- 2018.....	130
3.3. Propuesta de mejora	135
CONCLUSIONES	138
BIBLIOGRAFÍA	140
ANEXOS.....	146

TABLA DE FIGURAS

CAPÍTULO I LA ACTIVIDAD MINERA INFORMAL EN EL PERÚ

Figura N° 1: Semejanzas y diferencias entre la minería ilegal e informal (2013) 40

CAPÍTULO III ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA INFORMAL EN EL PERÚ 2012-2018: CRÍTICA Y PROPUESTA DE MEJORA

Figura N° 2: Monto involucrado en los informes de inteligencia financiera por delito precedente de lavado de activos en el Perú de enero de 2007 a diciembre de 2015.....92

Figura N° 3: Casos de minería ilegal registrados (2015).....96

Figura N° 4: Casos de minería ilegal registrados (2016).....98

Figura N° 5: Casos de minería ilegal registrados (2016) 102

Figura N° 6: Actividad minera formal (D.L. N° 1105) a diciembre de 2016.....104

Figura N° 7: Resultado del comportamiento de la formalización minera en el tiempo en el departamento de puno al 2016..... 106

Figura N° 8: Sujetos de formalización minera respecto al procedimiento de formalización minera de 2016 120

Figura N° 9: Estadística de operadores mineros formalizados desde 2011 hasta enero de 2018 122

Figura N° 10: Cantidad de mineros formalizados según región (2017)..... 124

Figura N° 11: Resultados de encuesta de opinión de funcionarios (2018)..... 126

Figura N° 12: Número de mineros formalizados al 2018..... 131

TABLA DE GRÁFICOS

CAPÍTULO II EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA INFORMAL

Tabla N° 1: Normas del período 2012-2016 relacionadas a la formalización minera ... 50

Tabla N° 2: Normas del período 2016-2018 relacionadas a la formalización minera ... 74

Tabla N° 3: IGAC vs. IGAFOM 79

CAPÍTULO III Análisis del proceso de formalización de la minería informal en el Perú 2012-2018: Crítica y propuesta de mejora

Tabla N° 4: Casos de lavados de activos provenientes de la minería ilegal (2015) 94

Tabla N° 5: Sentencias por minería ilegal (2016) 100

TABLA DE ABREVIATURAS

D.L	:	Decreto Ley
D. Leg	:	Decreto Legislativo
D.S	:	Decreto Supremo
R.M	:	Resolución Ministerial
RUC	:	Registro Único de Contribuyentes
DAC	:	Declaración Anual Consolidada
HA	:	Hectárea
TM	:	Tonelada métrica
UIT	:	Unidades Impositivas Tributarias
MEF	:	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	:	Ministerio del Ambiente
MINEM	:	Ministerio de Energía y Minas
MININTER	:	Ministerio del Interior
MINTRA	:	Ministerio de Trabajo
MINSA	:	Ministerio de Salud
PRODUCE	:	Ministerio de Producción
GORE	:	Gobierno Regional
ANA	:	Autoridad Nacional de Agua
AAA	:	Autoridad Administrativa del Agua
OEFA	:	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
INGEMMET	:	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico
SBN	:	Superintendencia Nacional de Bienes Estatales

SUNARP	:	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
SUNAT	:	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
SBS	:	Superintendencia de Banca y Seguros
DREM	:	Dirección Regional de Energía y Minas
SERNANP	:	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SERFOR	:	Servicio Nacional Forestal y de Sauna Silvestre
SUCAMEC	:	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de uso Civil
INC	:	Instituto Nacional de Cultura
PMA	:	Productor minero artesanal
PPM	:	Pequeño productor minero
IGAFOM	:	Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización
DGFM	:	Dirección General de Formalización Minera
EFA	:	Entidad de Fiscalización Ambiental
IGAC	:	Instrumento de Gestión Ambiental
DAC	:	Declaración Anual Consolidada
LRH	:	Ley de Recursos Hídricos
CEMA	:	Comisión Especial sobre Minería Aluvial
CIRA	:	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos
RIA	:	Reglamento de Intervenciones Arqueológicas
REPMMA	:	Registro de Pequeña Minería y Minería Artesanal
REINFO	:	Registro Integral de Formalización Minera

INTRODUCCIÓN

La minería ha sido desde siempre, y aún lo es, una de las actividades económicas de mayor importancia para el país. En la actualidad, esta representa el 20% del PBI¹, al mismo tiempo contribuye con alrededor del 44% de las exportaciones² y da cuenta del 21% del stock de inversión extranjera directa³. Tal es así que, el Perú se ubica entre los primeros del ranking latinoamericano y mundial de producción y reserva minera.

Sin embargo, durante la década de los años 70 y 80, en América Latina, África y Asia se comenzó a extender un nuevo tipo de minería denominada minería a pequeña escala o pequeña minería, la cual se caracterizaba por utilizar tecnología simple, lo cual significa menor costo y pocas barreras para ingresar al mercado. Esto, definitivamente, atrajo a los informales e incluso ilegales.

Para entender la magnitud del problema que representa específicamente la minería informal en nuestro país, siempre vale recordar las últimas declaraciones, en el Perú de Alberto Benavides de la Quintana, fundador de la minería moderna. El patriarca de la minería señaló que los mineros informales sumaban 400,000 personas, mientras que otro millón dependía directa e indirectamente de esta actividad. Asimismo, aseveró que en cuanto a la producción de oro y cobre la minería informal movilizaba alrededor de U\$2,000 millones⁴.

¹PERU21. *Minería aportará el 20% del PBI de este año, 2017*, p.1. [Acceso 18.05.2017] En <https://peru21.pe/economia/mineria-aportara-20-pbi-ano-63733>

²GESTION. *SBNMP: Exportaciones mineras del Perú aumentaron 50.8%*, 2017, p.1. [Acceso 16.06.2017] En <http://gestion.pe/economia/snmpe-exportaciones-mineras-peru-aumentaron-598-febrero-2188072>

³ DE ECHAVE, José. “La minería ilegal en Perú”, *Revista Nueva Sociedad*, N°263, Lima, CooperAcción, mayo-junio 2016, pp. 131-134.

⁴Cfr. EL MONTONERO. *¿Mineros informales chocan con el gobierno?*, 2016, pp.1-2. [Acceso 07.08.2017] En: <http://elmontonero.pe/politica/mineros-informales-chocan-con-el-gobierno>

En este contexto, el gobierno peruano decidió combatir la minería informal, para cuyo efecto se dictaron sucesivas normas legales y reglamentarias, las cuales plantearon la criminalización de la Minería Ilegal y la formalización de la Minería Informal. Sin embargo, durante el gobierno de Ollanta Humala de 400,000 mineros artesanales solo 70,000 se acogieron al proceso de formalización, es decir, presentaron su declaración de compromiso; posteriormente en la etapa de saneamiento, solo pasaron alrededor de 28,000; finalmente, solo 400 mineros artesanales culminaron el proceso de formalización. Todo esto refleja el fracaso de la formalización durante el régimen nacionalista.

En la actualidad, se ha implementado una estructura de formalización que está enfocada en tres aspectos centrales: simplificación administrativa, incentivos económicos y mayor presencia del Gobierno Central. Esto a través de la Organización de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Ministerio de Energía y Minas. Asimismo, el objetivo de este plan de gobierno es formalizar al 50% de los ciudadanos que estén involucrados en la actividad minera, es decir, a 60,000 pequeños mineros en el plazo de tres años (2020)⁵.

A pesar de haber alcanzado importantes avances en materia de simplificación administrativa para el procedimiento de formalización, como la no exigencia de Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), “la reducción de 1000 hectáreas a solo 500 hectáreas en el ámbito de explotación de la pequeña minería y de 1000 hectáreas a solo 100 hectáreas en el caso de la minería artesanal”⁶; aún no se ha abordado con claridad y coherencia algunos vacíos jurídicos, que aún generan conflicto entre los mineros informales y el ambiente, que les rodea.

Todo esto parece confirmar que, no basta la existencia formal de la norma ni su exigibilidad implícita, sino que esta debe ser eficaz tanto en el orden material como social, es decir, se requiere la existencia de una correspondencia entre la norma y la realidad, que esta pretende regular; con el fin de manifestar la funcionalidad y

⁵Cfr. MINAM. *El nuevo proceso de formalización Minera Integral beneficiará al pequeño minero y minero artesanal*, 2017. [Acceso 22.08.2017] En: <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/nuevo-proceso-de-formalizacion-minera-integral-beneficiara-al-pequeno-minero-y-minero-artesanal/>

⁶El MONTONERO. *Problemas y avances en formalización minera*, 2017, p.1. [Acceso 07.08.2017] En: <http://elmontonero.pe/politica/problemas-y-avances-en-formalizacion-minera>

legitimidad del Derecho. De ahí que, la eficacia de la norma jurídica sea una condicionante de su propia existencia. Siendo así, si los decretos legislativos 1105 y 1336 que han establecido disposiciones para el proceso de formalización minera, no se encuentran en la capacidad de responder a la realidad problemática de los no formalizados, entonces dichos decretos resultan ineficaces.

En consonancia con lo anterior, el presente trabajo de investigación está enfocado en analizar las normas jurídicas que regulan el proceso de formalización de la minería informal durante el período 2012 al 2018. Por ello se plantea el siguiente problema: ¿Cuán eficaces han sido los decretos legislativos 1105 y 1336, que han establecido disposiciones para el proceso de formalización de la minería informal en el Perú durante el período 2012-2018?

Por consiguiente, el objetivo principal de la investigación será determinar la eficacia de los decretos legislativos 1105 y 1336, que han establecido disposiciones para el proceso de formalización de la minería informal en el Perú durante el período 2012 al 2018. Asimismo, como objetivos secundarios serán: qué es la minería informal y cómo se diferencia de otras formas de actividad minera; cuál ha sido la estrategia, según la política pública del Estado, para la formalización minera; y cuál sería la propuesta jurídica para poder resolver la situación problemática advertida.

Por otro lado, la investigación se justifica, porque contribuye al conocimiento de la funcionalidad de las normas legales y reglamentarias dictadas en el marco de la Administración Pública del sector minero; describe la indiscriminada dación de normas que rigen esta actividad extractiva, la cual ha generado confusión entre los pequeños productores mineros y los mineros artesanales, y, en consecuencia, ha reflejado una improvisación por parte de las autoridades.

Por otra parte, la presente investigación pretende brindar al Derecho, en base a la revisión de enfoques y capacidades existentes de las políticas de formalización, y el análisis de la normativa de las medidas legales adoptadas por el Estado en el proceso de formalización de la minería informal durante el período 2012 al 2018, un aporte en el ámbito socioambiental. Por el hecho de que este guarda una relación directa con la actividad minera y el Derecho, exigiendo de este último su intervención mediante el Estado.

Para lograr los objetivos planteados en la investigación se ha dividido la presente tesis en tres capítulos, el primero tratará sobre la actividad minera informal en el Perú; el segundo desarrollará el proceso de formalización de la minería informal; y el tercero abarcará el análisis del proceso de formalización de la minería informal en el Perú 2012-2018: críticas y propuesta de mejora.

Finalmente, la presente investigación jurídica, al hacer uso de metodologías tanto cualitativas como cuantitativas, se ve fortalecida en sus resultados, puesto que tiene la posibilidad de contrastar la información documental (doctrinaria, normativa e incluso casuística), opinativa, experiencial y de percepción, propia de la investigación cualitativa; con los datos numéricos (frecuencias, porcentajes) que proporciona la investigación cuantitativa. En definitiva, esto sería analizar una problemática en su justa dimensión y con una perspectiva amplia de la realidad social que, enriquece tanto al desarrollo jurídico, científico como al socioambiental.

CAPÍTULO I

LA ACTIVIDAD MINERA INFORMAL EN EL PERÚ

En este capítulo se desarrollarán las cuestiones elementales entorno a la actividad minera en lo que respecta a los antecedentes, definiciones, características y condiciones, que ofrece tanto la doctrina como la norma. Además, se someterán a análisis las distintas definiciones y conceptos de la tipología minera, en especial, de la minería informal. Finalmente, se expondrán las diferencias entre la minería ilegal y la informal, así como las consecuencias que genera la realización de esta última actividad.

1.1 Antecedentes

La minería peruana ha impreso su huella y marcado el rumbo en las bases y desarrollo de la civilización actual. Nuestra minería existe desde las culturas preincaicas, prueba de ello, “se han encontrado grandes obras de arte orfebres, las cuales demuestran el dominio alcanzado por los antiguos peruanos en la extracción y transformación de los minerales”⁷. Posteriormente, en la época incaica, la minería estuvo circunscrita a la producción del oro, la plata y el cobre, puesto que dicha

⁷ CHUPILLON SILVA, Jorge. *Formalización minera: en busca del tiempo perdido*, Lima, Jorge Chupillón Silva, Abogados & Asociados, 2017, p.15.

actividad ocupaba un papel secundario en la vida económica del Estado, de ahí que los metales solo eran empleados en la fabricación de objetos ornamentales⁸.

En la época colonial, se dieron algunos hechos notables como: en 1569, Francisco Toledo estableció la mita, régimen de trabajo forzoso para apoyar las minas de plata y Alto Perú (Bolivia); en 1573, los pueblos indígenas comenzaron a proporcionar un séptimo de su población masculina adulta para trabajar rotativamente la mita en Potosí o Huancavelica; en 1574 se dieron las Ordenanzas de Minas de Toledo, las cuales aclararon las condiciones de las minas y las responsabilidades de los propietarios, incluso se implementaron medidas de prevención contra la inhalación de gas de mercurio; finalmente en 1783 se promulgaron las Nuevas Ordenanzas de Nueva España, las cuales fueron aplicadas al Perú mediante las 56 Declaraciones de Escobedo siendo estas las que generaron conflicto entre el gremio de mineros de Perú y los virreyes⁹.

En la época de la República se dio la promulgación del Código de Minería de 1901, el cual, si bien tuvo como fin unificar las normas principalmente referidas al guano y el salitre, también estableció una propiedad minera irrevocable y perpetua (condición que mantuvo hasta la Constitución de 1933 y el Código de Minería de 1950). Además, dispuso que la caducidad del derecho minero se declarara por la falta de pago del impuesto (30,000 soles anuales). Cabe precisar que, la administración de la minería era ejercida por diputaciones y delegaciones de los asientos mineros y, por ende, los jueces de primera instancia¹⁰.

Luego, se creó el Código de Minería de 1950, el cual realizó la distinción entre suelo y subsuelo; asimismo estableció dos tipos de concesiones, las de exploración por un plazo hasta de hasta cinco (5) años y, las de explotación por un plazo indefinido; también destacó el dominio originario del Estado sobre las sustancias minerales con la excepción de los derechos adquiridos. Definitivamente, este código se

⁸Cfr. REGAL, Alberto. "Las minas incaicas", *Revista de la Universidad Católica*. N°1 Tomo XIV, Julio 2007, pp. 43-85. [Acceso 21.08.2017] En: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/53553>

⁹ Cfr. OSINERGMIN. *La industria de la minería en el Perú: 20 años de contribución al crecimiento y desarrollo económico del país*, Lima, 2017, pp. 119-121.

¹⁰ Cfr. PACHAS, Víctor. *Historia de una incertidumbre*, 2a ed., Lima, Earth First SAC, 2013, pp.55-56.

caracteriza por devolver la propiedad del recurso al Estado y por no existir todavía estratos mineros¹¹.

Después, fueron promulgados otros importantes decretos como: el D.L N°17791 creó el Banco Minero del Perú y el Fondo de Inversión Minera para promover y fomentar la industria nacional (especialmente la pequeña minería) ; el D.L N°17792 estableció la obligatoriedad de operaciones específicas para la iniciación de los trabajos de explotación en sus concesiones ; el D.L N°18225, promulgó la Ley Normativa de la Industria Minera, que dio participación directa al Estado en calidad de empresario minero; y el D. L. N°18880 promulgó la Ley General de Minería, que estableció la propiedad estatal de los yacimientos. Asimismo, dispuso que la constitución de las empresas mineras debería tener como mínimo de 25% de participación estatal a través de la Empresa Minera del Perú y realizó por primera vez la distinción entre gran minería, mediana minería y pequeños productores mineros¹².

Finalmente, en setiembre de 1981, mediante el D.L N°109 entró en vigor la Ley General de Minería, sin embargo, este decreto fue considerado una versión atenuante del D.L N°1880, promulgado con la deliberada intención de disminuir el papel del Estado en la minería sin eliminarlo drásticamente. En la actualidad, parece que aún subsiste la mayor parte del D.L N°109 en el D. Leg. N°708, el cual se encuentra vigente desde 1991¹³.

Cabe precisar que, si bien la Gran Minería controlada por inversión extranjera tuvo un gran crecimiento a diferencia de la mediana, pequeña y artesanal, esto no significó que esta sea la única. Entre 1950 y 1980 cientos de mineros antes contratados por las empresas comienzan a extraer oro de manera clandestina para poder subsistir junto a sus familias. De ahí que, surgió lo que hoy en día conocemos como minería informal o incluso, minería ilegal.

¹¹ Cfr. BELAUNDE MOREYRA, Martín. *Derecho minero y concesión*, Lima, 5^{ta} ed, Editorial San Marcos, 2015, pp.45-46.

¹² Cfr. PACHAS, Víctor. *Historia de una incertidumbre*, Op. Cit, pp 56-57.

¹³ BELAUNDE MOREYRA, Martín, Op. Cit, pp. 49-50.

1.1.1. Tipología de la actividad minera en el Perú

De acuerdo con lo establecido en el art. 4 de la Ley N°27651, el Estado debe cumplir un rol promoción y protección, es decir se compromete “a proteger y a promover la pequeña minería y la minería artesanal, así como la mediana minería, y promover la gran minería”. De esta forma quedan reconocidos cuatro tipos de actividad minera: (I) Gran Minería; (II) Mediana Minería; (III) Pequeña Minería; (IV) Minería Artesanal. Todos ellos normados bajo dos regímenes¹⁴: el Régimen General, que comprende a la Gran y Mediana Minería y el Régimen del Pequeño Productor Minero y Minero Artesanal. Esta división toma en cuenta una serie de parámetros que determinan si una operación minera corresponde a uno u otro régimen.

Por otro lado, debe quedar en claro que según la geología existe la minería aurífera aluvial, la cual “es una actividad que se desarrolla en varias regiones de nuestro país, sobre todo en zonas de potencial minero, como es el caso del Departamento de Madre de Dios. Asimismo, es de conocimiento general que la mayoría de las personas naturales y/ o jurídicas que ejercen esta actividad trabajan de forma informal o ilegal y sin las medidas requeridas”¹⁵, también dentro de este grupo podemos encontrar a los mineros artesanales o los pequeños mineros.

Por otra parte, cabe precisar que las actividades mineras realizadas con las características mencionadas anteriormente tienen como “consecuencia la generación de grandes áreas degradadas, cuya recuperación representa un gran desafío para el Estado y la sociedad civil”¹⁶. Debido a esto, mediante Decreto de Urgencia N°012-2010, se declaró de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria el ordenamiento de la minería aurífera en el departamento de Madre de Dios, con el fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la recaudación tributaria, la conservación del patrimonio natural, y el desarrollo de actividades económicas sostenibles.

¹⁴ Cfr. CASTRO, Sofía. *Pobreza, minería y conflictos socioambientales en el Perú*, Lima, PUCP, 2013, pp.53-54.

¹⁵ CABANILLAS VÁSQUEZ, France. *Manual de buenas prácticas en minería aurífera aluvial para facilitar una adecuada recuperación de áreas*. MINAM, 2016, pp.12-13. [Acceso 29.09.2017]. En: http://www.proambiente.org.pe/publicacion_notas.php?buscar=&tid=0&cid=3&rid=6&oid=0&pagina=1&id=71

¹⁶ Ibidem.

Sin embargo, en la presente investigación solo nos limitaremos a definir y describir los tres tipos de actividad minera que establece la legislación peruana, estos son:

1.1.1.1. Gran Minería

Según lo establecido por el MINEM, la Gran Minería es definida como aquella actividad minera que produce más de 5,000 toneladas métricas por día (en adelante TM/día), y su tamaño de concesión es mayor a 2,000 Has. El problema de esta definición es que, si se define únicamente en términos de producción, entonces se corre el riesgo de minimizar problemáticas, en otras palabras, el producir mucho material no implica una madurez organizacional y técnica. Y es que, en nuestro país aún hay grandes mineros que producen en exceso, pero no hacen buen uso de sustancias como el mercurio y cianuro¹⁷.

En el Perú, la aparición de la gran minería trajo consigo el crecimiento de los campamentos y poblaciones mineras, que fue el elemento referencial para la estructuración de algunas ciudades en regiones mineras. Este es el caso de Cerro de Pasco o La Oroya¹⁸. Pero, también acarrió que, se pasen por alto los riesgos de explotación que, la gran minera puede causar a la salud pública. En consecuencia, ha originado la aparición de los llamados “conflictos socioambientales”¹⁹, los cuales evidencian las reacciones de la población frente al impacto de la minería en el ambiente.

Cabe precisar que, las grandes áreas geográficas que ocupan tanto la gran minería como la mediana minería, los millones de toneladas de roca removida, las filtraciones de tajos abiertos, el consumo de combustibles fósiles, las ingentes cantidades de agua usadas en el proceso industrial, su ubicación en cabeceras de la cuenca; afectan directamente al ambiente, y, por ende, la vida, la salud y la producción agropecuaria²⁰.

¹⁷Cfr. Barreto, Maria Laura. *Guía de legalización de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE): Borrador para discusión: Ottawa*, Serie ARM sobre la MAPE Responsable No.5, Alianza por la Minería, 2011, pp.27-28.

¹⁸ Cfr. DE ECHAVE, José. Op.Cit, pp. 11-12.

¹⁹ RODRIGUEZ CARMONA, Antonio; MACHADO, Horacio “y otros”. *Minería y movimientos sociales en el Perú*, Lima, CooperAccion, 2013, p.191.

²⁰ Cfr. CUADROS FALLA, Julia. *Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres en el sur andino*, Lima, CooperAccion, 2010, pp.23-24.

Por consiguiente, las grandes empresas mineras buscan ser responsables con la sociedad y el ambiente, no obstante, si bien es reconocido el esfuerzo que realizan estas para no contaminar, muchas veces solo hace falta un pequeño desliz para generar un enorme problema, que puede derivar en un daño ambiental irreversible, así como una afectación a la salud pública.

Por último, cabe mencionar, que, a lo largo de los años, la gran minería se ha convertido en el tipo de actividad minera más dinámica e importante de la economía nacional, sin embargo, esta actividad no se encuentra completamente definida, puesto que la norma lo único que señala es la capacidad de producción y el tamaño de la concesión²¹. De ahí que, se requiera una definición que pueda abarcar más rasgos y características de la gran minería, con el fin de diferenciarla fácilmente de los otros tipos de actividad minera, en especial de la mediana minería.

1.1.1.2. Mediana minería

En el Perú, conforme a lo señalado por el MINEN, la Mediana Minería presenta dos definiciones, una en base a la capacidad productiva, la cual es mayor a 350 TM, pero menos a 5,000 TM/ día; y la segunda en base al tamaño de la concesión, la cual es más de 2,000 Has. En cambio, en Chile se tienen tres definiciones para la mediana minería, la primera en base al número de trabajadores y las horas trabajadas, la segunda en base a la producción de explotación y la tercera, en base a la producción que se vende en forma individual. Podríamos decir a simple vista que, Chile cuenta con más características técnicas que le permiten delimitar lo que se entiende por mediana minería para así no confundirla con la gran minería.

De ahí que, se considera necesario la implementación de una nueva definición en la Ley General de Minería (en adelante LGM), que concentre otras características, no solo las técnicas, que permitan diferenciar a la mediana minería de la gran minería. Asimismo, estas podrían tratarse de los métodos de explotación que utilizan, la importancia que tiene este tipo de actividad minera en nuestro país, el alcance económico, social, entre otras. De esta manera se podría tener definiciones

²¹ Cfr. GÜIZA SUÁREZ, Leonardo; RODRIGUEZ BARAJAS, Cristhian y otros. *Actualidad y desafíos del Derecho minero colombiano*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2016, pp.34-35

más completas y más específicas, que ayuden a una adecuada fiscalización por parte de las entidades públicas.

Finalmente, cabe señalar que, en el 2019 se ha realizado “una propuesta presidencial para reformular la LGM, sin embargo, el MINEM ha manifestado que aún no se tiene un pronunciamiento oficial del tema”²². Lo cual ha desencadenado una serie de especulaciones en cuanto a la creación, modificación y derogación de artículos referidos al crecimiento caótico y acelerado de las concesiones mineras, así como definiciones y condiciones de la gran minería y mediana minería.

1.1.1.3. Minería artesanal y pequeña minería

En el Perú, la actividad minera artesanal, en sus inicios “fue desarrollada de manera esporádica por personas nuevas en el oficio, en su gran mayoría campesinos provenientes de comunidades cercanas a los centros mineros que tenían a la agricultura como actividad principal. Los estudios revelan que la principal razón para volverse minero fue la idea de complementar los ingresos económicos para la subsistencia de sus familias”²³. De ahí que, surgieron los movimientos migratorios de las poblaciones campesinas hacia las zonas de explotación de oro como Madre de Dios y Puerto Maldonado.

Por otro lado, si bien es cierto, que “no existen estadísticas oficiales confiables, se estima que en el Perú existe una población aproximada de 53.000 mineros artesanales (unas 268.000 personas vinculadas directamente a la actividad, considerando mujeres y niños). Tampoco existe información precisa que permita medir la evolución demográfica de la minería artesanal, no obstante, asumiendo la bibliografía existente sobre el tema se puede afirmar que ha crecido de forma considerable (aunque inconstante) en los últimos años”²⁴. En efecto, incluso resulta difícil para el MINEM calcular cuántos miles de personas se dedican a esta

²² EL COMERCIO. *Nueva ley General de Minería: mitos y leyendas*, 2019, p.1. [Acceso 18.08.2019]
En:
<https://elcomercio.pe/economia/dia-1/nueva-ley-general-mineria-mitos-verdades-noticia-ecpm-661927-noticia/>

²³ PACHAS, Víctor. *Historia de una incertidumbre*, Op.Cit, p.42.

²⁴ Ibidem

actividad, que representa una parte importante de la producción nacional, en especial de minerales como el oro y el fosfato.

Cabe señalar que, el término de minería artesanal también ha sido utilizado por los ordenamientos de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. En un principio, la denominación de minería artesanal usada en estos países no fue del todo precisa ya que, desde el punto de vista técnico, el término de minería artesanal se refería al conjunto de actividades mineras micro, pequeñas, medianas e incluso de gran escala, que se desarrollan de manera rudimentaria, antitécnica e instintiva, es decir, sin la utilización de las técnicas convencionales de exploración geológica, perforación, reservas probadas o de estudios de ingeniería. Por consiguiente, esto ha generado confusión a más de uno²⁵.

Por lo que se refiere, a la definición de minería artesanal en nuestro país, esta es controversial debido a que no existen denominaciones que identifiquen la realidad de dicha actividad económica, así como tampoco no se menciona el importante rol que cumple como medio de sustento para los asentamientos poblacionales formados en base a relaciones de parentesco por afinidad, consanguinidad, compadrazgo y paisanazgo. En cambio, sí se han suscitado definiciones que solo toman en cuenta condiciones formales, las cuales se encuentran plasmadas en diversas normas legales y reglamentarias, un ejemplo de esto, lo tenemos en la Ley N° 27651.

Con respecto al concepto de la pequeña minería, este es variado y complejo por las múltiples consideraciones que existen sobre ella; el consenso señala que, en general, cada país lo define en términos del nivel de desarrollo del sector, o en función del tamaño de la explotación o capacidad de extracción. Así vemos el caso de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe), la cual define a la pequeña minería como el medio para combatir la pobreza y la marginalidad, asimismo esta tiene las siguientes características: intensa utilización de mano de obra, bajo desarrollo tecnológico, abastecimiento de mercados locales, amplia

²⁵ Cfr. GUIZA- SUÁREZ, Leonardo. *La minería manual en Colombia: una comparación con América Latina*, Colombia, 2015, pp.23-24 [Acceso 12.05.2017]. En: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rbct/article/view/37056/46133>

gama de productos, deterioro ambiental, alternativa laboral para sectores afectados por la pobreza, precarias condiciones de seguridad e higiene, conflictividad social y legal, bajos costos de producción, multiplicidad de actores, variabilidad de volúmenes y tamaño por mineral y por región, dinamizador de las economías locales, entre otras²⁶.

También se encuentra el caso del Banco Mundial, el cual define a la pequeña minería como “el tipo más primario de minería, caracterizada por individuos o grupos de individuos que explotan depósitos en pequeña escala con métodos manuales o equipos muy simples”²⁷. No obstante, en el Perú la definición que se le otorga a la pequeña minería, también es solo de carácter técnico y formal, que muchas veces no representa la realidad.

Por otra parte, la pequeña minería en países en vías de desarrollo tiene complejos problemas, que abarcan aspectos legales económicos, sociales y en especial, ambientales, puesto que está vinculada a la generación de prácticas de explotación de recurso humano y natural. Además, cabe mencionar que, la minería artesanal no se queda atrás, debido a que el uso no técnico e indiscriminado de mercurio tiene efectos graves sobre la salud de las comunidades cercanas y alejadas de las operaciones mineras. Todo esto, puede conllevar en mediano plazo que, no puedan desarrollarse en un ambiente sano, las futuras generaciones de nuestro país.

En definitiva, tanto la pequeña minería y la minería artesanal necesitan de un control ambiental, de una reglamentación eficaz y eficiente, y de una seguridad ocupacional e higiene de trabajo²⁸, ya que es frecuente, en estas actividades no contar con suficiente personal calificado, que posea experiencia práctica ni tampoco, los conocimientos mínimos para el manejo de las instalaciones y equipos que se requieren para la explotación de los recursos minerales.

²⁶ Cfr. ARBAIZA, Lydia; CATERIANO, Jorge y MEZA, Irene. *Modelo de desarrollo sostenible en la pequeña minería subterránea: caso Xinacox*, Lima, Ediciones Esan, 2014, pp.29-30.

²⁷ BANCO MUNDIAL. *Pequeñas historias: 12 historias sobre pequeña minería*, Banco Mundial Washington D.C, 2008, p.2.

²⁸ BEBBINGTON, Anthony. *Industrias extractivas*, IEP, Lima, 2013, pp, 152-153.

A. Minería Artesanal

Con respecto a la Minería artesanal, el art. 2 de la Ley N° 27651 señala que *“es una actividad de subsistencia que se sustenta en la utilización intensiva de mano de obra que la convierte en una gran fuente de generación de empleo y de beneficios colaterales productivos en las áreas de influencia de sus operaciones, que generalmente son las más apartadas y deprimidas del país, constituyéndose en polos de desarrollo”*. En otras palabras, estamos ante una minería de poca inversión, de alto involucramiento de mano de obra familiar y de uso intensivo de herramientas básicas como lampas, picos, carretillas, combas, etc.

Cabe resaltar que, la minería artesanal es una actividad de subsistencia, por lo tanto, no será considerada con tal denominación “cuando el productor minero artesanal transfiere o cede su derecho minero para la realización de las actividades que no sean de minería artesanal, tampoco cuando celebre contratos de explotación sobre la totalidad o parte de la concesión minera”²⁹. Ello se debe a dos razones, la primera obedece al fin de la minería artesanal, el cual es satisfacer las necesidades básicas de la mano de obra familiar, si no cumple con ello, entonces estamos ante una actividad con ánimo de lucro. La segunda, en cambio, se refiere a “una de las principales obligaciones del concesionario vinculada a las modalidades de amparo por el trabajo, la cual se refiere a que la concesión obliga al trabajo, obligación que consiste en la inversión para la producción de sustancias minerales”³⁰, en otras palabras no tiene sentido otorgar concesiones si no se cumple con el objetivo de que en ellas se lleve a cabo una actividad de exploración, desarrollo y explotación, que redunde en provecho para el Estado y la colectividad.

En la actualidad, existen diversos problemas en torno a la actividad minera artesanal y su crecimiento, especialmente, en el ámbito ambiental y laboral. En este último, aún se tiene un “alto índice de trabajo infantil, tanto de los niños en la

²⁹ GALIANO GALIARDO, Herbert Eduardo. No es que el camino sea difícil, es que lo difícil es el camino. Proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal en Lima Metropolitana a partir del Decreto Legislativo N°1105, Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho de la Empresa con mención en Gestión Empresarial, Lima, PUCP, 2016, p.2.

³⁰GAMARRA BARRANTES, Carolina. La concesión minera, Lima, Ediciones Caballero Bustamante S.A.C, 2009, p.81.

extracción del mineral como niñas en el procesamiento y *pallaqueo*³¹, un ejemplo de ello lo tenemos en Madre de Dios, donde si bien no es fácil identificar el trabajo infantil en las actividades mineras, algunos estudios han documentado la participación de niños y niñas en la minería de la región”³². Todo ello refleja que la falta de una metodología adecuada para abordar dicha problemática.

Por otro lado, la minería artesanal “ha sido catalogada como una actividad realizada por poblaciones estacionales, es decir, aquellas que no permanecen mucho tiempo en un determinado espacio geográfico. Además, ha sido estigmatizada, por el hecho de que se desenvuelve en malas condiciones de salubridad y comporta procesos que contaminan el medio ambiente”³³. Por consiguiente, se percibió a la minería artesanal como problemática, generando que el mismo Estado considerara en algún momento eliminar dicha actividad y, no prestarle la atención adecuada.

Finalmente, en el 2018 se decidió presentar el proyecto de ley N°4490/2018-CR, el cual plantea la regulación de la minería artesanal como una actividad tradicional y ancestral en el Perú, a fin de establecer un marco jurídico sobre la definición, derechos y obligaciones respecto: minería artesanal, y minería artesanal tradicional al servicio de terceros, incluyendo actividades de *cuñaqueo*³⁴, *cachorro*³⁵, y *pallaqueo*³⁶.

³¹ En tal sentido, el *pallaqueo* consiste en el “reciclaje de mineral aurífero, escogido y seleccionado manualmente en los desmontes derivados de las actividades mineras”. ÁVILA ROJAS, Lucio. *Proyecto de ley N°4490/2018-CR*, Lima, Comisión de Energía Y Minas, 2019 p.2. [Acceso 20.09.2019] En: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones2018/EnergiaMinas/ProyectosLey/>

³² PACHAS, Víctor. *Historia de una incertidumbre*, Op.Cit, p.134.

³³ ROMERO, María Kathia; PACHAS, Víctor Hugo; ZAMBRANO, Gustavo y GUARNIZ, Yerson. *Formalización de la minería en la pequeña escala: un análisis de experiencias en el Perú*, Lima, Editorial CooperAccion- Acción solidaria para el desarrollo, 2007, p.92.

³⁴ El *cuñaqueo* se define como “el aprovechamiento de las pequeñas rocas mineralizadas sobrantes”.

ÁVILA ROJAS, Lucio. *Proyecto de ley N°4490/2018-CR*, Lima, Comisión de Energía Y Minas, 2019 p.2. [Acceso 20.09.2019] En: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones2018/EnergiaMinas/ProyectosLey/>

³⁵ El *cachorro* consiste en “la explotación y aprovechamiento del mineral dentro del denuncia minero”. Ibidem.

³⁶ ÁVILA ROJAS, Lucio, Op. Cit, p.2. [Acceso 20.09.2019]. En: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones2018/EnergiaMinas/ProyectosLey/>

a.1. Productor Minero Artesanal

Según el art. 91 del TUO de la LGM (en concordancia con la Ley N° 27651), el Productor Minero Artesanal es la persona que:

“En forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos; y,

Posean, por cualquier título, hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además; posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día.

En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día. En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día”.

Además, conforme al art. 21 de la Ley N° 27651, se ha establecido que *“en el caso de los mineros de sustancias no metálicas y de materiales de construcción solo podrán ser considerados Productores Mineros Artesanales si cumplen los requisitos indicados en los puntos 1) y 3) del art. 91 del TUO de la LGM”.* En cambio, en el caso de los mineros de sustancias metálicas podrán acreditar la condición de Productores Mineros Artesanales si cumplen con las tres condiciones mencionadas en el párrafo precedente. Asimismo, estos supuestos quedan justificados debido a que la actividad minera no metálica genera menos efectos contaminantes que la minería metálica, y también por ser la más requerida en grandes cantidades en distintas industrias³⁷.

³⁷ Cfr. GALIANO GALIARDO, Herbert Eduardo, Op, Cit., p.3.

Por último, cabe señalar que el proyecto de ley N°4490/2018-CR propone dar una nueva definición al productor minero artesanal como aquella persona natural o jurídica que por sí solo o en forma grupal, realiza actividades mineras en un determinado espacio geográfico, por medio de cualquier título, denuncia o concesión minera autorizado³⁸.

Asimismo, el mencionado proyecto propone implementar la definición de minero artesanal al servicio de terceros como aquella persona natural que realiza actividades de apoyo al desarrollo de la minería artesanal y pequeña minería, se caracteriza por: desarrollar por sí solo o en forma grupal actividades mineras de manera habitual; realiza la actividad minera para su sostenibilidad; no posee títulos de concesión minera ni de inicio o reinicio de actividades mineras de algún tipo; no tiene calidad de operador; constituye el elemento fundamental de apoyo al desarrollo de la minería artesanal y pequeña minería; y no es objeto de formalización³⁹.

a.2. Condición de productor minero artesanal

De conformidad, al art. 12 del D. S. N° 005-2009-EM, para acreditar la condición de Productor Minero Artesanal (en adelante PMA), el solicitante deberá presentar el formulario de Declaración Jurada Bienal, el cual será aprobado por la Dirección General de Minería (en adelante DGM), si contiene lo siguiente:

“En el caso de que el solicitante sea una persona natural: nombre completo, número de DNI, número de RUC, domicilio y correo electrónico; de ser el caso, el nombre y número de DNI de su cónyuge.

En caso de que el solicitante sea una persona jurídica: denominación, número de RUC, copia de inscripción en la SUNARP, domicilio, correo electrónico, y vigencia de poder de su representante de legal; además, nombre y número de DNI de este y datos registrales referidos al otorgamiento de facultades.

³⁸Cfr. ARAMAYO GAONA, Alejandra; SALAZAR MIRANDA, Octavio; ANDRADE SALGUERO DE ÁLVAREZ, Gladys; FIGUEROA MINAYA, Modesto; PALOMINO ORTIZ, Dalmiro y RAMOS ROSALES María Candelaria. *Proyecto de ley N°4490/2018-CR*, Lima, Comisión de Energía Y Minas, 2019 pp.1-2. [Acceso 20.09.2019] En: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones2018/EnergiaMinas/ProyectosLey/>

³⁹ Ibidem.

Listado de todos los derechos mineros cuyas áreas deben ser computadas para efecto de su calificación, identificándolos por su nombre, sustancia, código único y copia de la inscripción registral correspondiente.

En caso de que la solicitud haya sido sustentada en la celebración de un contrato de explotación, se debe indicar los datos de inscripción de dicho contrato e identificar los derechos mineros de terceros, señalando su nombre, el código único de la concesión minera y el nombre, DNI o RUC y domicilio de su titular y sus datos de inscripción.

Tratándose de personas naturales, incluir la declaración de que se dedican a la actividad minera artesanal como medio de sustento; en el caso de personas jurídicas, la declaración de que las actividades realizadas son el medio de sustento para los socios que la integran. Asimismo, en ambos casos se deberá declarar que las actividades mineras son realizadas mediante equipos básicos y métodos manuales.

La calificación de PMA procede solamente respecto de los derechos mineros, capacidad instalada y actividades mineras artesanales realizadas en el ámbito de circunscripción provincial o de circunscripciones provinciales colindantes sobre las que se extienden sus actividades. Y la copia de comprobante de depósito del derecho de tramitación en la correspondiente cuenta bancaria”.⁴⁰

Sin embargo, con la entrada en vigor del D. Leg. N° 1100 (18.02.2012) se modificó tanto la forma de presentación de los requisitos de la condición de PMA, como la autoridad que resuelve dicho trámite. Con respecto, a lo primero actualmente “se realiza vía internet a través de la página web del MINEM, en donde se consigna el nombre del usuario y clave secreta utilizada para presentar la Declaración Anual Consolidada (DAC), cuyo fin es informar sobre las actividades que se llevaron a cabo durante el año, luego se procede a completar los requisitos mencionados”⁴¹ en el párrafo precedente. Esta nueva forma de presentación virtual fue uno de los

⁴⁰ IPENZA PERALTA, César. *Manual para entender la pequeña minería y la minería artesanal y los decretos legislativos vinculados a la minería ilegal*, Lima, SPADA- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2013, p.25.

⁴¹ GALIANO GALIARDO, Herbert Eduardo, Op, Cit., p.4.

primeros cambios que empezaron a dar algunas instituciones como el MINEM, debido a la necesidad de ir acorde con la era tecnológica en la que vivimos.

Con relación a lo segundo, “ahora es la Dirección General de Formalización Minera (DGFM), quien se encarga de evaluar la acreditación de la condición de productor minero artesanal en un plazo de 30 días hábiles, mediante Resolución Directoral aprueba o desaprueba la solicitud, si se da el primer caso, entonces se emite la constancia de acreditación, la cual tiene una vigencia de dos años desde su emisión”⁴². Sin duda la presente variación fue creada por el Estado con el fin de que exista un órgano técnico especializado en promover la ejecución de medidas orientadas a la formalización de actividades mineras informales, en su mayoría minería artesanal y pequeña minería.

Cabe destacar que el D. Leg. N°1100, en su art. 9, numeral 5, ha incorporado un último requisito, el cual se estipula que *“para ser calificado PPM o PMA, el titular minero deberá contar con resolución de autorización de inicio de actividades de exploración o explotación, emitida por la autoridad competente, previo informe técnico favorable del MINEM”*. Si bien es cierto que, el mencionado requisito se encuentra justificado en el beneficio económico que otorga la condición de productor minero artesanal, ello no significa que el trámite deba ser lento y engorroso, ya que desincentiva a los solicitantes a adquirir dicha condición y a preferir quedarse en la informalidad.

Por último, la pérdida de la condición de PMA de acuerdo con el art. 9 del D. S. N° 013-2002-EM, *“ocurre automáticamente cuando la persona natural o jurídica: a) Supera los límites establecidos en el art. 91° del TUO, b) Transfiere o cesiona sus derechos mineros, c) Por resolución del Acuerdo o Contrato de Explotación por la causal prevista en el art. 19 de la Ley 27867, d) Por vencimiento del plazo, e) Por acreditación de la condición de Pequeño Productor Minero, f) Por transferencia o extinción de todos sus derechos mineros y g) Por poseer por cualquier título derechos mineros en provincia distinta a la que figura en su Declaración Jurada*

⁴² Ibidem

*Bienal al amparo de la cual acreditó la condición de PMA*⁴³. Por consiguiente, todos los que perdieron dicha condición pasan a llamarse informales.

B. Pequeña minería

Sobre la pequeña minería, el art. 2 de la Ley N° 27651- Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal precisa: *“es la actividad minera ejercida dentro de los límites de la extensión y capacidad instalada de producción y/o beneficio establecidos por el art. 91 de la LGM. La presente ley brinda a la pequeña minería un régimen promocional con el fin de fortalecer su desarrollo a nivel nacional, con el consiguiente empleo de mano de obra local y mejora de las condiciones de vida de las poblaciones aledañas”*. Esto refleja que, el Estado no solo protege y promueve la mediana minería y la gran minería, sino también, la pequeña minería.

Tal es el compromiso que tiene el Estado, que ha creído conveniente conferir a los GOREs diversas funciones en materia de minera como son otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional, fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y minería artesanal y exploración y explotación de los recursos mineros de la región. Sin embargo, hay una excepción, los GOREs no asumen una función tutelar con respecto a la pequeña minería.

Por el hecho de que, la pequeña minería es considerada una “actividad con ánimo de lucro, ya que quienes se dedican a esta actividad cuentan con un capital, el cual es invertido para obtener una utilidad”⁴⁴, asimismo tienen más información en lo concerniente a temas de insumos de producción, proveedores y clientes adecuados; y reconocimiento de fuentes de financiamiento y de comercialización. Por consiguiente, no necesitan de una orientación de derechos y obligaciones ni de los procedimientos administrativos aplicables como sí lo requiere la minería artesanal.

⁴³ IPENZA PERALTA, César. Op. Cit, p.25.

⁴⁴ GALIANO GALIARDO, Herbert Eduardo, Op.Cit, p.10.

De ahí que, los pequeños productores mineros no tienen cómo justificarse de no poder solventar las obligaciones de carácter ambiental como son “realizar una disposición adecuada de los residuos que generen, de conformidad con la normativa ambiental vigente, o adoptar medidas para el manejo de desmontes”⁴⁵; las obligaciones de seguridad y de salud ocupacional como son contar con un centro asistencial permanente a cargo de un tecnólogo médico con especialidad en emergencias y desastres, enfermero o técnico de enfermería con supervisión periódica de un médico; y monitorear los agentes físicos presentes en las actividades mineras y conexas, tales como: ruido, temperaturas extremas, vibraciones, iluminación y radiaciones ionizantes y otros.

Por otro lado, en el contexto laboral es importante señalar que “en las organizaciones de minería en pequeña escala, sean estas asociaciones, empresas o cooperativas no existe una relación de empleador y empleado claramente definida. Son los mismos socios de las organizaciones los que trabajan en la mina y asumen cargos directivos. En algunas organizaciones se contratan peones cuando el trabajo en la mina así lo requiera, en estos casos no son contratos formales y el pago es por jornal”⁴⁶. Todo ello se resume en una sola premisa: la formalización de los pequeños mineros no implica la formalización laboral.

Por otra parte, en el contexto ambiental la pequeña minería ha acarreado grandes problemas ambientales por el gran número existente de contaminantes, que generalmente se concentran en regiones como Moquegua y Madre de Dios, donde se enfrentan situaciones complejas de contaminación por emisiones y liberaciones de mercurio, lo cual termina afectando la salud de las personas, devastando bosques y la biodiversidad amazónica, así como contaminando fuentes de agua, como los ríos.

Finalmente, cabe precisar que “la mayoría de los efectos negativos de la pequeña minería en los países en desarrollo como el nuestro tienen su origen en problemas

⁴⁵ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. *Guía para la fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal*, OEFA, 2016, pp.40-41 [Acceso 11.09. 2017]. En: <https://www.oefa.gob.pe/avisos/res-016-2016-oefa-cd>

⁴⁶ MARTÍNEZ CASTILLO, Zoila. “Una aproximación a la minería en pequeña escala y minería artesanal”, citado por GALIANO GALIARDO, Op, Cit., p.10

relacionados con la informalidad o ilegalidad”⁴⁷. De ahí que el Estado deba implementar políticas públicas, que incentiven a formalizar el gran número de pequeños mineros que aún viven en la informalidad.

b.1. Pequeño productor minero

De acuerdo con el art. 91 del TUO de la Ley General de Minería (en concordancia con la Ley N° 27651)⁴⁸, el PPM es definido como la persona o personas que:

“En forma personal o como conjunto de personas naturales o como personas jurídicas o cooperativas o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minera, posean, por cualquier título, hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncias, petitorios y concesiones mineras. Y posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 350 toneladas métricas por día.

En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/ o beneficio será de hasta un mil doscientas (1,200) toneladas métricas por día. En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio, será de tres mil (3,000) metros cúbicos por día”.

De lo mencionado anteriormente, se pueden observar ciertas limitaciones a la pequeña minería en comparación con la minería artesanal, no obstante, “existen dos razones, la primera por lo mismo que una de las características principales de la actividad de la pequeña minería es el ánimo lucrativo, en cambio de la minería artesanal, es la subsistencia. La segunda, por las implicancias que significaría aumentar la capacidad de producción”⁴⁹, entre ellas tenemos mayores impactos ambientales como la tala indiscriminada de árboles y la contaminación del agua; y el deterioro de la salud de las poblaciones aldeanas.

⁴⁷ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. Op.Cit, p. 40 [Acceso 11.09.2017]. En: <https://www.oefa.gob.pe/avisos/res-016-2016-oefa-cd>

⁴⁹ GALIANO GALIARDO, Herbert Eduardo, Op, Cit., p.11.

Por último, conforme al art. 21 de la Ley N° 27651 se establece que *“en el caso de los mineros de sustancias no metálicas y de materiales de construcción, se considerarán PPM o PMA, en caso de que cumplan los requisitos indicados en los numerales 1) y 3) del art. 91 del Texto Único Ordenado de la LGM aprobado por D. S. N° 014-92-EM”*. Subrayamos que existe en la presente ley una diferenciación entre los Pequeños Productores metálicos y no metálicos debido a la clasificación que realiza el TUO de LGM, el cual separa en metálicas y no metálicas el otorgamiento de concesiones mineras.

b.2. Condición de pequeño productor minero

Conforme al art. 5 del D. S. N° 005-2009-EM, para acreditar la condición de PPM, el solicitante deberá el formulario de Declaración Jurada Bienal, asimismo dicho formulario deberá ser aprobado por la DGM, debiendo contener lo siguiente:

“En caso de que el solicitante sea una persona natural: nombre completo, número de DNI, número de RUC, domicilio y correo electrónico; de ser el caso, el nombre y número de DNI de su cónyuge. En caso de que el Solicitante sea una persona jurídica: denominación, número de RUC, copia de inscripción en la SUNARP (Superintendencia Nacional de Registros Públicos)

Listado de derechos mineros cuyas áreas deben ser computadas para efecto de su aplicación, identificándolos por su nombre, sustancia, código, único y copia de la inscripción regional correspondiente.

Declaración de que el solicitante tiene la intención de dedicarse habitualmente a la explotación y/ o beneficio directo de minerales y, en caso de tratarse de una persona jurídica, declarar que la misma se encuentra conformada por personas naturales, salvo en el caso de las cooperativas o centrales de cooperativas que cumplan lo establecido en el artículo.

Copia de comprobante de depósito del derecho de tramitación en la correspondiente cuenta bancaria”⁵⁰.

⁵⁰ IPENZA PERALTA, César. Op. Cit, p.23.

No obstante, se ha establecido un requisito adicional a los mencionados anteriormente, el cual consiste en: *“la resolución de autorización de inicio de actividades de exploración o explotación emitida por la autoridad competente, previo informe técnico favorable del MINEM. En efecto dicho requisito adicional puede suscitar que las actividades mineras se realicen en menos tiempo, por el hecho de que la condición de PPM otorga facilidades con el fin de mejorar el desarrollo del proyecto minero”*⁵¹.

Además, cabe resaltar que con la entrada en vigor del D. Leg. N° 1100 se modificó la forma de presentación de los requisitos de la condición de productor minero artesanal, ya que actualmente se realiza vía internet a través de la página web del MINEM, en donde se consigna el nombre del usuario y clave secreta utilizada para presentar la Declaración Anual Consolidada (DAC), cuyo fin es informar sobre las actividades que se llevaron a cabo durante el año, luego se procede a completar los requisitos mencionados.

Por consiguiente, una vez verificado el cumplimiento de todos los requisitos, la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) tendrá un plazo de treinta (30) días hábiles, mediante Resolución Directoral para pronunciarse si aprueba o desaprueba la solicitud, de ser el primer caso deberá emitir dicha constancia, en donde se indicará las fechas de inicio y término del período de vigencia, el cual será de dos años.

Finalmente, la pérdida de la condición de Pequeño Productor Minero conforme con el art. 9 del D. S. N° 005-2009-EM, se da automáticamente cuando la persona natural o jurídica: a) Supera los límites establecidos en el art. 91 del TUO, b) Por vencimiento del plazo, c) Por acreditación de la condición de Productor Minero Artesanal y d) Por transferencia o extinción de todos sus derechos mineros. Esto trae como consecuencia, la pérdida de ingresos de divisas, de créditos, financiamiento o empleo, pero sobre todo de una forma de vida, por ello algunos de los pequeños mineros reclaman sobre las limitaciones de las legislaciones implementadas o simplemente se van por la vía de la informalidad o la ilegalidad.

⁵¹ GALIANO GALIARDO, Herbert Eduardo, Op, Cit., p.12.

1.1.1.4. Minería informal

La informalidad es una de las más grandes revoluciones que sufre nuestro país. Esta puede ser considerada, bien como, una economía que aporta o bien como una salida de la pobreza para amplios sectores de la población con escasos recursos económicos. Asimismo, la informalidad tiene su base en fenómenos sumamente complejos de migración, narcotráfico, crecimiento poblacional y urbanización acelerada del país⁵².

En el caso de la minería informal en el Perú, esta tuvo su origen “cuando numerosas minas abandonadas fueron recuperadas por personas nuevas en el oficio y por algunos miembros antiguos. Dichas minas eran de un tipo particular de yacimiento aurífero que permitía sostener la actividad con tecnología poco sofisticada y el uso intensivo de mano de obra familiar”⁵³. Por otro lado, la causa de la proliferación de esta actividad ha sido el alza sostenida del precio internacional del oro.

La definición de la minería informal se encuentra expresamente, en el art. 2, letra b) del D. Leg. N° 1105, donde se establece que es *“aquella actividad minera realizada usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (PPM o PMA) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, en zonas no prohibidas para la actividad minera y por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en el presente dispositivo”*⁵⁴. En efecto, esta definición estipulada por la ley cumple con los requerimientos técnicos diferenciadores, que permiten apartarla del fenómeno de la minería ilegal; por lo tanto, la tomaremos para efectos de la presente investigación.

⁵² Cfr. BERNALES, Manuel; VALDIVIA, Romero; CHAPARRO, Eduardo y CAMBIASO, Melanie. *Artesanos del socavón*, Lima, Fondo Nacional del Congreso del Perú, 2007, pp 217-218.

⁵³ PACHAS, Víctor. *Historia de una incertidumbre*, Op.Cit, p.59.

⁵⁴ CALSINA PARICAHUA, Lesmes. *Evaluación del proceso de formalización en la minería en la vía extraordinaria del gobierno regional de Puno*, Tesis para optar el título profesional de ingeniero de minas, Puno, UNA-PUNO, 2017, p.28.

En los últimos años, el Estado peruano ha creído conveniente llevar a cabo un rol de protección y promoción, de ahí que se implementaron políticas públicas de formalización minera, las cuales consistieron en una serie de normas legales y reglamentarias como es el caso del D. Leg. N°1105, el cual establece los seis pasos del procedimiento de formalización.

Sin embargo, “todo indica que el proceso de formalización basado en el D. Leg. N°1105, fue un fracaso”⁵⁵. De acuerdo con lo publicado por el MINEM (2016) en su página web, las actividades mineras que lograron ser formales a diciembre del 2016 son: Arequipa con ciento cuarenta (140), La Libertad con treinta y tres (33), Puno con once (11), Pasco con cinco (5), Ayacucho con cuatro (4), Apurímac con dos (2), Huánuco con dos (2), Junín con dos (2), Lima con dos (2), Piura con dos (2), Loreto con uno (1), Amazonas con cero (0), Ancash con cero (0), Cajamarca con cero (0), Callao con cero (0), Cuzco con cero (0), Huancavelica con cero (0), Ica con cero (0), Lambayeque con cero (0), Madre de Dios con cero (0), Moquegua con cero (0), Tacna con cero (0), Tumbes con cero (0) y Ucayali con cero (0)”⁵⁶. Definitivamente, estos resultados demuestran que, dicho proceso fue ineficaz.

Por consiguiente, en el 2016, el Poder Ejecutivo decidió crear el proceso de formalización minera integral, a fin de que este sea coordinado, simplificado y aplicable en el territorio nacional. Asimismo, propugna la creación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), que estaría conformado por:

“Los mineros informales con inscripción vigente en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos (RNDC) establecido en el D. Leg. N° 1105, que al 1 de agosto de 2017 cuenten con el RUC de la SUNAT.

Los mineros informales que al 1 de agosto de 2017 cuenten con inscripción vigente en el Registro de Saneamiento establecido por el D.S. N° 029-2014-PCM.

Los titulares de concesiones mineras en áreas declaradas como zonas de exclusión minera siempre que cuenten con concesión vigente otorgada antes de 19 de febrero

⁵⁵ SOTELO, J. *Macro región sur: Formalización Minera, Realidad y Fracaso*, Lima, La República, 2015, p.1 [Acceso 25.05.2017] En: <http://larepublica.pe/economia/899295-la-formalizacion-minera-es-un-fracaso-en-arequipa-solo-se-legalizaron-tres>

⁵⁶ SOTELO, J, Op.Cit, p.1 [Acceso 25.05.2017] En: <http://larepublica.pe/economia/899295-la-formalizacion-minera-es-un-fracaso-en-arequipa-solo-se-legalizaron-tres>

de 2010, fecha de entrada en vigencia el Decreto de Urgencia N° 012-2010. La inscripción antes referida se realizó ante DGFM del MINEM a partir de 02 de agosto de 2017

Y, las personas naturales que desarrollan únicamente actividad minera de explotación, de conformidad con el numeral 3 del párrafo 4.1 del art.4 del D. Leg. N° 1293, siempre que se inscriban ante SUNAT hasta el 1 de agosto de 2017, de acuerdo a lo señalado en la Resolución de Superintendencia N° 013/SUNAT⁵⁷.

Cabe resaltar que el plazo de vigencia de este nuevo proceso de formalización es de tres (3) años, contados desde el cierre del registro integral hasta 2020. No obstante, según la ley N° 31007, el Ejecutivo aprobó el 17 de octubre de 2019 extender el plazo del cierre del REINFO hasta el 31 de diciembre de 2021, con el objetivo de incluir en dicho registro a las personas naturales o jurídicas, que se encuentren desarrollando actividades de explotación o beneficio en el segmento de minería artesanal y pequeña minería.

Los resultados parciales obtenidos del nuevo proceso de formalización han sido mejores que el anterior, ya que se logró formalizar en el período de un año (2017 a 2018) a “6779 mineros”⁵⁸. No obstante, aún existen algunas deficiencias y vacíos legales en este proceso, como la falta de: contratos de explotación, acceso al terreno superficial, capacidad de acción y coordinación intersectorial, y sostenibilidad en el proceso (ambiental, seguridad y salud, y comercialización de minerales). Y sin mencionar, la constante prórroga de plazos.

Por último, el viceministro de minas Augusto Cauti, presidente de la Comisión Multisectorial Permanente, manifestó que, con la finalidad de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso

⁵⁷ NIEVES CORONEL, Paul. *Análisis comparativo del proceso de formalización minera peruana vs. proceso exitoso colombiano para su aplicación y adecuado logro*, Tesis para optar el título profesional de ingeniero de minas, Arequipa, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2019, p.58.

⁵⁸ COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS. *Avances, objetivos y metas 2018: sector minería*. MINEM, Lima, 2018, p.9. [Acceso 15.05.2019] En: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones2019/EnergiaMinas/laborlegislativa/>

de formalización, será necesario abordar una nueva normatividad para la minería artesanal y pequeña minería, que vaya de acuerdo a su realidad⁵⁹.

A. Diferencias con la minería ilegal

Conforme a lo dispuesto en el D. Leg. N°1105, se pueden precisar ciertas diferencias entre la minería informal y la minería ilegal, las cuales son necesarias para entender a qué tipo de minería nos estamos refiriendo en el presente trabajo. De ahí que, se ha creído conveniente presentar un cuadro de semejanzas y diferencias de ambas actividades mineras, de la siguiente forma:

⁵⁹ PLATAFORMA ÚNICA DEL ESTADO PERUANO. *Amplían hasta el 31 de diciembre del 2021 el proceso de formalización de pequeños mineros y mineros artesanales*. MINEM, Lima, 2019, pp 1-2. [Acceso 25.05.2019] En: <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/58633-amplian-hasta-el-31-de-diciembre-del-2021-el-proceso-de-formalizacion-de-pequenos-mineros-y-mineros-artesanales>

FIGURA N° 1
SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE LA MINERÍA ILEGAL E INFORMAL
(2013)

Norma	Definición	
	Minería ilegal	Minería informal
Decreto Legislativo N° 1100. Regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.	<p>La interdicción o prohibición aplica para aquella persona que realiza minería ilegal, es decir, la persona que opera:</p> <p>Solo con petitorios mineros.</p> <p>Con concesión sin tener certificación ambiental aprobada (EIA-sd, DIA o IGAC).</p> <p>Sin tener todas las autorizaciones solicitadas.</p>	No se define minería informal, aunque esta se puede considerar como minería ilegal.
Decreto Legislativo N° 1102. Incorpora al código penal los delitos de minería ilegal.	<p>Se configura delito de minería ilegal cuando una persona realiza exploración, explotación, extracción u otros actos similares con recursos minerales metálicos y no metálicos en los siguientes casos:</p> <p>Sin contar con autorización de la autoridad administrativa competente (GORE para la pequeña minería y minería artesanal).</p> <p>Causando o pudiendo causar perjuicio, alteración o daño al ambiente, la calidad ambiental o la salud ambiental.</p>	No se define minería informal, aunque esta se puede considerar como minería ilegal.
Decreto Supremo N° 006-2012-EM. Aprueba medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en las zonas comprendidas en el anexo 1 del Decreto Legislativo N° 1100.	Comprende la actividad minera llevada a cabo por personas naturales o jurídicas o grupos de personas organizadas para tal fin, actividad que se realiza sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y ambiental que la rigen y que se ubica en zonas no autorizadas para su ejercicio.	<p>Comprende la actividad minera que, teniendo características de minería ilegal, se realiza en zonas autorizadas para la actividad minera.</p> <p>Quienes la realizan han iniciado un proceso de formalización en los plazos y modalidades establecidos en las normas sobre la materia.</p>

<p>Decreto Legislativo N° 1105. Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.</p>	<p>Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica o grupo de personas organizadas a través de una o más de las siguientes condiciones:</p> <p>Usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (PPM o PMA).</p> <p>Sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades.</p> <p>Que realiza esta actividad en zonas donde está prohibido su ejercicio.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera se considera ilegal. Esta definición sustituye la definición de minería ilegal contenida en el artículo 3º del Decreto Legislativo N° 1100.</p>	<p>Actividad minera que es realizada a través de una o más de las siguientes condiciones:</p> <p>Usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (PPM o PMA).</p> <p>Sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades.</p> <p>Que se realiza en zonas no prohibidas para la actividad minera y por persona natural o jurídica o grupo de personas organizadas para ejercerla que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en este dispositivo.</p>
<p>Decreto Legislativo N° 1107. Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad.</p>	<p>Actividad minera ejercida por persona natural o jurídica o grupo de personas organizadas para ejercerla a través de una o más de las siguientes condiciones:</p> <p>Usando equipo y maquinaria que no corresponden a las características de la actividad minera que desarrolla.</p> <p>Sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades.</p> <p>Que la realizan en zonas en las que está prohibido su ejercicio.</p>	<p>No se define minería informal.</p>

Fuente: IPENZA PERALTA, César. *Manual para entender la pequeña minería y la minería artesanal y los decretos legislativos vinculados a la minería ilegal*, Lima, SPADA- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2013, p.30.

De acuerdo con el presente cuadro de semejanzas y diferencias se observa que la mayoría de los Decretos Legislativos promulgados en el Gobierno del expresidente Ollanta Humala, no configuraban una definición de minería informal hasta la vigencia del D. Leg. N°1105, lo cual generó confusión entre quiénes en realidad eran los mineros informales y quiénes eran los ilegales. Asimismo, el no haber definido a dichos mineros a lo largo de los años, ha ocasionado muchos perjuicios por parte del Estado, tal es así, que este planeaba erradicarlos al igual que a la minería ilegal.

B. Consecuencias de la minería informal

Definitivamente, “la actividad minera practicada irresponsablemente genera ciertos efectos perjudiciales en el ámbito económico, ambiental, laboral y social, porque, detrás de la actividad minera informal e ilegal, se esconde el narcotráfico, la trata de personas, el lavado de activos, la contaminación, entre otras problemáticas sociales que afectan a toda la ciudadanía”⁶⁰. Esto se evidencia con mayor énfasis en la región de Madre Dios, debido que en ella se concentra gran parte de la actividad y es donde mayor rezago ha dejado al ambiente.

Por consiguiente, las consecuencias que acarrea la minería informal en el ámbito ambiental son: deforestación, ecosistemas acuáticos destruidos, impactos perjudiciales al suelo, contaminación del agua, daño de la salud, entre otros. Un ejemplo de esto, lo encontramos en la afectación del sistema de humedales y aguajales de la cuenca del departamento de Madre de Dios causada por la minería aurífera informal ⁶¹.

Por otro lado, en el ámbito económico y tributario, estas mineras informales, al no estar inscritas en SUNAT, no pueden incorporarse al sistema crediticio, adquirir legalmente accesorios de voladura y explosivos, realizar un pago por concepto de derecho de vigencia, y no tienen derecho a recibir capacitación tecnológica, operativa y de administración. En efecto, no solo es en parte desventajoso para el minero informal sino para el Estado, porque corre el riesgo de que dicho minero se convierta en ilegal.

Por último, en el aspecto laboral y social, las mineras informales no pueden acceder a condiciones mínimas de salud y seguridad respecto a los trabajadores, tal es el caso de la minería artesanal y pequeña minería informal. Ambas actividades frecuentemente “se desarrollan bajo condiciones inhumanas, enfermedades irreversibles, trabajo infantil, explotación sexual, etc.”⁶². En efecto, esto va contra lo

⁶⁰ ESCOBAR LÓPEZ, Yadira. “Una mirada a la evasión tributaria”, *Revista Lidera*, N°11, 2016. [Acceso 21.09.2017] En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistalidera/article/view/16943>

⁶¹ GOMERO CALDAS, HELEN. *La minería ilegal en los medios de comunicación nacionales y regionales*, Tesis para optar el título profesional de licenciada en periodismo, Lima, PUCP, 2018, pp.33-34.

⁶² GOMERO CALDAS, HELEN, Op.Cit, pp.33-34.

estipulado en el art. 23 de la Constitución Política, que contempla lo siguiente: “Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador”⁶³.

Como resultado de todo esto, el Gobierno en el año 2012 emitió nueve (9) decretos, entre ellos, el D. Leg. N° 1105, el cual especificó el procedimiento de formalización de la minería informal, sin embargo, esta estrategia en vez de ser eficaz, efectiva y eficiente terminó por ser todo lo contrario, ya que según el MINEM (2017) solo ciento doce (112) mineros pasaron a ser formales. Por lo que, en ese mismo año (2017) se decidió implementar un nuevo proceso de formalización, el cual presentó ciertos avances prominentes, ya que al finalizar el 2018 se obtuvieron 6779 mineros formalizados, especialmente de los departamentos de Arequipa, Puno, Ancash y La Libertad.

Finalmente, cabe precisar que, si bien el nuevo proceso de formalización minera ha presentado avances significativos en relación al anterior proceso, no se debe olvidar que aún existe un gran número de mineros informales, especialmente en el Departamento de Madre de Dios, que no expresan compromiso alguno ni cuentan con la intención de acogerse a dicho proceso. O si lo hacen, optan solo por quedarse en el primer paso del proceso de formalización, con la finalidad de seguir con sus actividades de explotación sin un control ambiental, por uno o dos años, hasta que se efectúe el cierre del REINFO.

⁶³ PACCINI, Eliana. Manual de seguridad y salud en el trabajo, Lima, Gaceta Jurídica, 2015, pp.9-10.

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA INFORMAL

En este segundo capítulo se desarrollará el origen del proceso de formalización y las estrategias planteadas según las políticas públicas para la formalización minera, las cuales serán estructuradas en dos períodos: la estrategia de formalización de 2012 al 2016, y la estrategia de formalización de 2017 al 2018, con la finalidad de visualizar las diferencias existentes entre ellas, ya sea por los objetivos trazados, las líneas de acción, el marco normativo, los procedimientos y los entes rectores.

2.1 Origen del proceso de formalización de la minería informal

La condición de informalidad minera se traduce en el incumplimiento constante de las normas mineras y ambientales y de los mecanismos de control y fiscalización, así como la falta de seguridad durante las operaciones de explotación o extracción de minerales, entre otros problemas. Todo ello generó en el Estado peruano una gran preocupación, de la cual no vio otra salida que implementar una nueva legislación⁶⁴.

Es así como, el 21 de enero de 2002 se promulgó la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, la cual tuvo como finalidad introducir en la legislación minera un marco legal que permitiera una adecuada regulación de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, proponiendo para ello, la formalización, promoción y desarrollo de estas. De ahí que, se modificaron algunos artículos de la LGM referidos a la protección y

⁶⁴ Cfr. VALENCIA, Lenin y BENAVIDES, Claudia. “SPDA sobre formalización minera: se requiere ajustes y más articulación del Estado”, Lima, SPDA, 2015, pp.1-2 [Acceso 17.09.2018]. En <http://www.actualidadambiental.pe/?p=28360>

promoción de la pequeña minería y minería artesanal, así como se establecieron nuevas disposiciones sobre las características de clasificación y estratificación de ambos tipos de minerías⁶⁵.

Sin embargo, la Ley N° 27651 tuvo ciertos puntos débiles a los cuales se les atribuyó el crecimiento alarmante de la actividad minera informal. Uno de ellos fue el otorgamiento de concesiones mineras sobre otros derechos, como concesiones forestales y comunidades nativas tituladas, ocasionando que hubiese constantes enfrentamientos entre indígenas y mineros. El otro fue la falta de creación del catastro minero, el cual tenía como finalidad incentivar a los mineros informales a formalizarse para que así obtuviesen el derecho preferente para gestionar sus concesiones⁶⁶.

Así, el 18 de febrero de 2010 se publicó el Decreto de Urgencia N° 010-2012, en el que se declaraba de interés nacional el ordenamiento de la minería aurífera en Madre de Dios, a ello le siguió el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal aprobado por D.S. N° 013-2011-EM, el cual sirvió de referencia e insumo para la elaboración de los Decretos Legislativos y la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, que fueron implementados posteriormente⁶⁷.

En diciembre de 2011, mediante Ley N° 29815, se delegaron facultades legislativas al Poder Ejecutivo para normar en materia de Minería Ilegal. Sin embargo, este promulgó sucesivos Decretos Legislativos y normas reglamentarias que tuvieron entre sus finalidades formalizar la actividad a cargo de quienes habían expresado su voluntad de adecuar gradualmente su actividad al marco establecido.

Es necesario recalcar que, entre los decretos legislativos anteriormente mencionados, se encontraba el D. Leg. N°1105, el cual creó el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal ejercidas

⁶⁵ Cfr. CHUPILLÓN SILVA, Jorge, Op. Cit, pp. 12-13.

⁶⁶ Cfr. MINISTERIO DE AMBIENTE. *La lucha por la legalidad en la actividad minera*, MINAM, Lima, 2016, pp.65-66 [Acceso 15.05.2018]. En: <http://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/12-La-lucha-por-la-legalidad-en-la-actividad-minera.pdf>

⁶⁷ Cfr. ABUSADA SALAH, Roberto. "Minería informal y exclusión", *El Comercio*, Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 14.10. 2018]. En: <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/mineria-informal-exclusion-roberto-abusada-salah-158139>

en zonas no prohibidas para la realización de actividades a escala nacional. De ahí que, se instauró por primera vez en nuestro marco legal un proceso de formalización minera, dentro del cual se les exigía a los mineros informales el cumplimiento de ciertos pasos con el fin de formalizar sus actividades y aprovechar los beneficios que esta les otorgaría⁶⁸.

Luego, en el 2017 se estableció un nuevo proceso de formalización minera mediante el D. Leg. N°1336, el cual prometió una mayor simplificación administrativa, incentivos económicos y descentralización de los múltiples sectores del gobierno con la finalidad de conseguir mayor número de mineros formalizados en las distintas regiones del país⁶⁹.

Finalmente, cabe resaltar que el proceso de formalización involucra varios aspectos como la legalización, aspecto esencial que implica la existencia de un marco legal específico para la formalización; condiciones laborales, salud y seguridad, el cual comprende el lugar donde se realizan las actividades mineras; la capacitación, aspecto que abarca promover programas de capacitación en el área legal, técnica y gestión ambiental; fuentes de crédito y financiamientos; y acceso a la información.

2.2 Estrategia de formalización de la minería informal 2012-2016

De acuerdo con el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal se establecieron una serie de medidas en base a dos componentes:

- a) El primero apuntaba a formalizar la actividad minera artesanal, haciendo partícipes de este proceso a los actores vinculados a dicha actividad.
- b) El segundo apuntaba a lograr que los mineros artesanales formalizados desarrollen sus actividades de manera sostenible.

Asimismo, estos dos componentes constaron de líneas de acción y sus respectivas políticas. El primero tuvo tres líneas de acción: fortalecer el soporte institucional, promover la formalización de los mineros artesanales y fiscalizar las actividades

⁶⁸ Cfr. LEÓN, Ricardo. "El largo y complejo camino hacia la formalización de la minería", El Comercio, Lima, 2017, pp.1-2. [Acceso 12.11.2018]. En: <https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/complejo-camino-formalizacion-mineria-246730>

⁶⁹ Cfr. EL COMERCIO. "Simplifican proceso de formalización de mineros artesanales", El Comercio, Lima, 2017, pp.1-2. [Acceso 29.11.2018] En: <https://elcomercio.pe/lima/simplifican-proceso-formalizacion-mineros-artesanales-157688>

informales de los actores formales de la minería artesanal. En cambio, el segundo tuvo cuatro líneas de acción: evaluar cambios en la focalización de la distribución de los recursos del canon; establecer herramientas de ordenamiento territorial en donde se realiza la minería artesanal; establecer mecanismos de prevención y solución a problemas laborales de la minería artesanal; y, programas sociales en los poblados en donde se realiza la minería artesanal⁷⁰.

Por otro lado, los principales organismos de gobierno que tuvieron un rol determinante en la presente estrategia de formalización fueron: el MINEM, los GOREs, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el MINAM, el Ministerio del Interior (MININTER), el Ministerio de Trabajo (MINTRA), el Ministerio de Salud (MINSa) y el Ministerio de Producción (PRODUCE).

En definitiva, todo lo anteriormente mencionado refleja una política pública perfectamente estructurada y organizada, que tiene como finalidad la búsqueda de la incorporación de las actividades informales al proceso de modernización, sin embargo, esta no tomó en cuenta que el Perú se caracteriza por ser un país de concentración y centralización, es decir, en donde se concentra la producción y el poder económico y se toman las decisiones políticas y estatales en el centro (Lima o cualquier capital de Departamento), dejando de lado los poblados o zonas rurales más alejadas o menos conocidas. De ahí que, la estrategia de formalización minera 2012 al 2016 tuvo serias dificultades en poder alcanzar las metas trazadas⁷¹.

2.2.1 Objetivos del proceso de formalización de la minería informal 2012-2016

El objetivo principal fue “formalizar la actividad minera artesanal que se ha venido desarrollando en el ámbito nacional a través de la puesta en marcha de herramientas de gestión capaces de vincular y ejecutar aspectos organizativos,

⁷⁰ Cfr. COMISIÓN TÉCNICA MULTISECTORIAL. *Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal*, Lima, CTM, 2011, p.11 [Acceso 20.10.2018] En: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2011/Marzo/30/DS-013-2011-EM.pdf>

⁷¹ Cfr. MORÁN, Jáuregui; PAUTRAR MEDINA, Liliana y OTROS. “Nuevo Esquema Normativo Penal aplicable a la Minería Ilegal”, *Revista Derecho & Sociedad*, N°39, 2012, pp.18-19. [Acceso 21.10.2018]. En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/viewFile/13071/13683>

técnicos, legales y ambientales, involucrando a los actores de la cadena de valor”⁷². Este objetivo de por sí no involucra a la minería informal en su totalidad, sino solo a la minería artesanal informal.

Si bien la minería artesanal informal a lo largo de los años ha venido cumpliendo “un papel socioeconómico muy importante”⁷³ y ha sido objeto de preocupación por las irregularidades en su actividad, esto no significa que nuestros legisladores no deban incluir en su plan de formalización a la pequeña minería y mediana minería, en donde pueden existir informales.

Por otro lado, los objetivos específicos fueron:

“a) Fortalecer la capacidad de gestión de los GOREs en asuntos de minería artesanal, que ejecute programas a corto y mediano plazo dedicados a este fin, para contribuir a una mejora de los estándares legales, técnicos, ambientales, sociales, a través del desarrollo de un Programa Especial dentro del INGEMMET.

b) Fortalecer las capacidades de gestión empresarial, técnicas, legales, ambientales y organizativas de los mineros artesanales para la formalización, a través de actividades de capacitación.

c) Fortalecer las dependencias públicas responsables de la regulación y fiscalización de la cadena de valor de la minería artesanal, estableciendo un sistema de coordinación interinstitucional entre ellas.

d) Fortalecer la fiscalización a la cadena de valor de la minería artesanal a cargo de los GORE en coordinación, en los temas ambientales, con el OEFA, por ser el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación Nacional y Fiscalización Ambiental y la entidad que supervisa a las entidades de fiscalización ambiental a nivel nacional, regional y local”⁷⁴.

⁷²COMISIÓN TÉCNICA MULTISECTORIAL, Op.Cit, p.12.

⁷³ GALLO YAÑEZ, Genaro. *El divorcio entre la minería peruana informal artesanal y la normatividad en seguridad y salud*, Tesis de segunda especialidad en Derecho del trabajo y de la seguridad social, Lima, PUCP, 2016, p.2.

⁷⁴ COMISIÓN TÉCNICA MULTISECTORIAL, Op.Cit, p.15.

Como sabemos los objetivos específicos son “programas debidamente estructurados en forma secuencial, donde se indica el orden de prioridades”⁷⁵, con el fin de alcanzar el objetivo general. No obstante, en el presente caso, los objetivos específicos mencionados no cumplen con establecer una actividad clara y específica que no entorpezca, abarque o retrase el cumplimiento de los otros objetivos planteados. De ahí que, se dice que el modo en que se formule un objetivo es tan fundamental como el contenido redactado.

Con respecto, al objetivo principal de la estrategia de formalización 2012 al 2016, este no llegó a cumplirse a cabalidad, puesto que, si bien se pusieron en marcha herramientas de gestión que vinculaban y ejecutaban aspectos técnicos, legales y ambientales, estas no fueron capaces de involucrar a todos los entes que formaban parte del proceso. Por consiguiente, solo se lograron formalizarse 112 mineros de un universo de 400,000 mineros informales.

Por otro lado, en lo referente a los objetivos de fortalecer la capacidad de gestión de los GOREs en asuntos de minería artesanal y en temas ambientales con la OEFA, y fortalecer las dependencias públicas responsables de la regulación y fiscalización; estas no se cumplieron en su totalidad, ya que se reflejó la inexistencia de coordinación interinstitucional e integridad entre los distintos actores vinculados en el proceso como los titulares mineros, procesadores, transportistas, comercializadores, compradores finales, familias mineras, autoridades locales, entidades de fiscalización ambiental, nacional, regional y local, y comunidades campesinas, etc.

Por último, cabe señalar que, en el 2017, el MINEM en conjunto con los GOREs de varias regiones del país, en especial Arequipa, Puno y Ancash, comenzaron a promover y realizar capacitaciones a los mineros informales, con respecto al área legal, técnica y gestión ambiental. Por lo que, sí se cumplió con el objetivo de fortalecer las capacidades de gestión empresarial, técnicas legales, ambientales y organizativas de los mineros artesanales y pequeños mineros.

⁷⁵ SANCHEZ ESPEJO, Francisco. *La investigación científica aplicada al derecho*, 1era edición, Lima, Ediciones Normas Jurídicas, 2016, p.140.

En este sentido, los objetivos planteados en el presente plan de formalización no han sido realistas a la situación de la minería informal ni han integrado dimensiones sociales, comerciales, tributarias, laborales, de salud y seguridad. A pesar, de que estas son indispensables para elaboración de una visión y una estrategia más grande como es el proceso de formalización de la minería informal⁷⁶.

2.2.2 Marco Normativo: 2012-2016

La formalización de la minería informal no ha sido una actividad que se haya desarrollado de manera súbita sino de manera paulatina, por lo que, en la presente investigación se consideró necesario realizar una revisión de la evolución del ámbito legal aplicable a la formalización de la actividad minera, con el fin de entender sus alcances. A continuación, se presenta la siguiente tabla que contiene las normas del período 2012 al 2016:

TABLA N° 1:

NORMAS DEL PERÍODO 2012-2016 RELACIONADAS A LA FORMALIZACIÓN MINERA

FECHA DE PUBLICACIÓN	TIPO Y N° NORMA	OBJETO	ESTATUS ACTUAL
22/12/2011	Ley N° 29815	Delega facultades al Poder Ejecutivo para legislar, dentro del plazo de 120 días calendario, en materias relacionadas con la minería ilegal	Vigente
18/02/2012	Leg. N.º1100	Regula la interdicción de la minería ilegal y establece normas complementarias de la pequeña minería y minería artesanal	Modificada ⁷⁷
29/02/2012	D. Leg. N.º1101	Establece medidas destinadas al fortalecimiento de la fiscalización	Vigente

⁷⁶ Cfr. DAMONTE, Gerardo. "Formalizando lo desconocido", El Comercio, Lima, 2017, pp.1-2. [Acceso 18.11.2018]. En: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/formalizando-desconocido-gerardo-damonte-272498>

⁷⁷ Modificación del art. 5 y art. 9 del D. Leg. N° 1100 mediante D. Leg. N°1336.

		ambiental de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, como mecanismo de lucha contra la minería ilegal y para asegurar la gestión responsable de los recursos mineros;	
29/02/2012	D. Leg. N° 1102	Incorpora al Código Penal los delitos de la minería ilegal	Vigente
04/03/2012	D. Leg. N.º1103	Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.	Modificada ⁷⁸
15/03/2012	D.S.006-2012-EM	Establece medidas complementarias para implementar el proceso de formalización de la actividad minera en las zonas del departamento de Madre de Dios comprendidas en el Anexo 1 del Decreto Legislativo N° 1100	Modificada ⁷⁹
12/04/2012	R. N° 037-2012-OEFA-PCD	Aprueba formatos respecto a la primera disposición complementaria final del D. Leg. 1101	Modificada ⁸⁰
19/04/2012	D. Leg. N° 1104	Regula la aplicación y los procesos de pérdida de dominio, y establece los mecanismos de distribución y	Vigente

⁷⁸ Modificación e incorporación de la quinta disposición complementaria final al D. Leg. N° 1103 mediante Ley N° 30193.

⁷⁹ Modificación del segundo párrafo del art. 3 y el art. 4 del D. S. N° 006-2012-EM mediante el D. S. N° 003-2013-EM.

⁸⁰ Modificación de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 037-2012-OEFA-PCD mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 062-2012-OEFA-PCD, sustituyendo formatos por un formato único denominado "Formato de Reporte Trimestral de Ejecución de Actividades de Supervisión / Fiscalización".

		administración de los bienes o fondos recaudados	
19/04/2012	D. Leg. N° 1105	Establece el proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal	Modificada ⁸¹
19/04/2012	D. Leg. N° 1106	Lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal	Vigente
20/04/2012	D. Leg. N° 1107	Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en minería ilegal.	Vigente
23/06/2012	R.M.290-2012-MINEM/DM	Aprueban lineamientos para la capacitación de los sujetos de formalización (pequeños mineros y mineros artesanales)	Vigente
05/09/2012	Ley N° 29910	Establece un nuevo plazo para la presentación de la declaración de compromisos en el marco del proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.	Vigente
06/09/2012	D.S.N.° 004-2012-MINAM	Aprueban disposiciones complementarias para el instrumento de gestión ambiental correlativo (IGAC), para la formalización de actividades	Modificada ⁸²

⁸¹ Derogado los arts. 10 y 17 del D. Leg. N°1105 mediante D. Leg. N°1336.

⁸² Modificación del numeral 10.1 del art.10 del D. S. N° 004-2012-MINAM conforme con el D. S. 001-2013-MINAM.

		de pequeña minería y minería artesanal en curso.	
30/10/2012	D.S. N° 043-2012-EM	Establece disposiciones complementarias a D. Leg. N.°1100 y D. Leg. N.°1105 e incorporan modificaciones al marco normativo minero	Vigente
22/11/2012	D.S.046-2012-EM	Regula procedimiento para otorgar Certificado de Operación Minera Excepcional – COME.	Vigente
06/02/2013	D.S. N° 003 -2013 - EM	Establece precisiones para la formalización minera a escala nacional.	Vigente
06/02/2013	D.S. N° 001-2013-MINAM	Adecua plazos del IGAC a los establecidos en el Proceso de Formalización	Vigente
04/06/2013	R.M. N° 001-2013-VMPCIC/MC	Directiva N° 001-2013-VMPCIC/MC "Normas y Procedimientos para la emisión del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) en el marco de los Decretos Supremos N° 054 y N° 060-2013-PCM	Vigente
26/07/2013	D. S. N° 025-2013-EM	Crea la Dirección General de Formalización Minera a cargo del Ministerio de Energía y Minas	Vigente
24/08/2013	D. S. N° 032-2013-EM	Establece mecanismos para continuar y fortalecer el proceso de formalización de la pequeña minería y minería	Vigente

		artesanal al amparo de lo dispuesto por el Decreto Legislativo N.º 1105.	
27/08/2013	R.M. N° 247-2013-MINAM	Aprueba Régimen Común de Fiscalización Ambiental establecido en el la ley N°28661	Vigente
24/11/2013	D. S N°012-2013-MINAM	Establece nuevas medidas de asistencia técnica en materia de elaboración y revisión del IGAC, aplicable en los procesos de formalización de las actividades en curso de la pequeña minería y minería artesanal	Vigente
18/01/2014	D.S N°003-2014-EM	Aprueban la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal.	Vigente
19/04/2014	D.S N°029-2014-PCM	Aprueba estrategia de saneamiento de la pequeña minería y la minería artesanal	Vigente
21/10/2014	R. M. N°470-2014-MINEM/DM	Crea el Registro de Saneamiento en el ámbito de la Estrategia de Saneamiento de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.	Suspendida ⁸³

⁸³ Los arts. 1 y 2 de la R.M. N° 470-2014-MINEM/DM, que crea el Registro de Saneamiento en el ámbito de la Estrategia de Saneamiento de la pequeña minería y minería artesanal se encuentran suspendidos por R.M. N° 479-20124-MINEM/DM

29/11/2014	D.S. N°012-2014- MINAM	Regula presentación y revisión del instrumento de gestión ambiental correctivo en cumplimiento de la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal.	Vigente
19/05/2015	R. M. N.° 236-2015- MINEM /DM	Aprueba guía de contenidos que establecen especificaciones técnicas sobre requisitos del expediente técnico para autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales de los sujetos en vías de formalización; y los procedimientos de fiscalización y de modificación de la información contenida en el registro de saneamiento.	Vigente
30/12/2016	D. Leg.N.° 1293	Declara de interés nacional la reestructuración del proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal a que se refiere el D. Leg. N° 1105.	Modificada

Fuente: elaboración propia

A. Proceso de formalización de la minería informal 2012-2016

Con respecto al proceso de formalización es oportuno indicar que mediante el D. Leg. N° 1105 se establecieron una serie de pasos y requisitos para que los pequeños mineros y mineros artesanales informales puedan formalizar sus actividades y aprovechar los beneficios que esta les ofrecía. En tal sentido, de acuerdo con el art. 4 del D. Leg. N.° 1105, los mineros informales deben cumplir con los siguientes pasos:

a.1. Declaración de compromisos

Antes de entrar a examinar esta primera etapa del proceso de formalización, es necesario recordar qué se entiende por declaración de compromiso o también, llamada declaración jurada. Pues bien, esta no es más que una manifestación expresada de manera escrita u oral, cuya veracidad es asegurada mediante un juramento ante una autoridad judicial o administrativa. Por consiguiente, el contenido de dicha declaración es tomado como cierto hasta que se demuestre lo contrario⁸⁴.

Podemos manifestar, que la declaración jurada tiene como ventajas el permitir abreviar procedimientos tan largos o engorrosos, el presumir que lo redactado en dicho documento es veraz; no obstante, tiene desventajas, como por ejemplo si dicha declaración es inexacta o engañosa, entonces se le puede sancionar con una multa, sin perjuicio de formular la denuncia penal por los Delitos contra la Fe pública. Por todo esto, el legislador optó por considerar que la declaración de compromiso sea el primer paso para que los mineros informales se acojan al proceso de formalización minera⁸⁵.

Mediante el art. 5 del D. Leg. N.º 1105, que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, se estipuló lo siguiente:

“La Declaración de Compromisos es un documento que, deberá presentar la persona, natural o jurídica, ante el Gobierno Regional correspondiente, en un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente norma. El Proceso de Formalización se considerará iniciado con la presentación de la referida Declaración, lo que permite al solicitante encontrarse en proceso de formalización (...).”

⁸⁴ Cfr. LEGAL WEB. *¿Qué es una declaración jurada?*, 2016, pp.1-2. [Acceso 20.11.2018]. En: <https://www.laweblegal.com/que-es-una-declaracion-jurada/>

⁸⁵ Cfr. PEREIDA, Ana. *¿Cómo hacer una declaración jurada? Guía profesional para escribirla con convicción*, 2015, pp.1-2 [Acceso 12.12.2018]. En: <https://es.over-blog.com/Como-hacer-una-declaracion-jurada-Guia-profesional-para-escribirla-con-conviccion-1228321767-art223010.html>

En definitiva, dentro de las personas naturales o jurídicas que realizan actividad minera informal tenemos a los titulares de derechos mineros, quienes poseen concesiones y/o petitorios y operan sin contar con las autorizaciones y/o permisos para desarrollar actividad minera. Y a los mineros sin derechos mineros, quienes desarrollan su actividad en derechos mineros de terceros o en zonas no prohibidas para realizar actividad minera (derechos extinguidos, áreas libres); sin embargo, no cuentan con ningún documento que los acredite como poseedores de un área donde desarrollar actividad minera legal, ni con las autorizaciones y/o permisos para efectuar actividad minera. Por lo tanto, todos ellos se encuentran en la obligación de presentar la declaración de compromisos ante la autoridad competente⁸⁶.

Asimismo, todas las declaraciones de compromiso se encontrarán en un registro administrativo de carácter público que tendrá a su cargo los GOREs. Estos tendrán como funciones verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por ley como los compromisos suscritos en la Declaración de Compromiso, de lo contrario se procederá a la cancelación de la mencionada Declaración y de su inscripción en el registro; también los GOREs según el art. 5 del D. Leg deberán *“comunicar al Ministerio de Energía y Minas la presentación de la Declaración de Compromisos. Dicha comunicación deberá ser efectuada, bajo responsabilidad, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de presentada por el interesado al Gobierno Regional, para efectos de que el Ministerio de Energía y Minas lleve el registro nacional de dichas Declaraciones de Compromisos”*.

Finalmente, tener en cuenta que, desde la presentación de la declaración de compromiso, el sujeto tendrá la obligación de asistir a la capacitación básica minera, la cual consta de tres módulos que se desarrollan aspectos normativos, de seguridad, ambientales y de salud ocupacional, de acuerdo con la R. M. N° 290-2012-MINEM/DM. Además, todo ello se da en un solo día, siendo el organizador de dicha capacitación, los GOREs⁸⁷.

⁸⁶ Cfr. VARGAS VARGAS, Víctor. Actividad minera en el Perú, MEM, Lima, 2016, pp.3-4. [Acceso 12.11.2018]En: <http://www.ramosdavila.pe/media/Leer-documento-del-MINEM.pdf>

⁸⁷ Cfr. GALIANO GALIARDO, Herbert Eduardo, Op.Cit, pp. 52-53.

a.2. Acreditación de la titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera.

En lo que respecta, a este requisito será imprescindible evocar ciertos términos administrativos relacionados con la minería como son la concesión minera, el contrato de cesión minera y el contrato de explotación. Por el hecho de que, el minero informal puede ser el titular o no de la concesión minera; o puede ser un tercero que tiene dicha concesión, sin embargo, opera sin ningún tipo de autorización o título habilitante.

La concesión minera, según el art.9 de la LGM “*otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos (...)*”. Esto quiere decir, que el Estado otorga un derecho de carácter administrativo favorable o ampliatorio, el cual implica un aprovechamiento temporal de los bienes de dominio público. En efecto, el titular de una concesión ostenta la titularidad, mas no la propiedad, ya que no se generan los efectos jurídicos de este último⁸⁸.

Al ser la concesión minera “una técnica administrativa por la cual se atribuyen derechos a los privados para el ejercicio de una actividad económica sobre los recursos naturales”. Entonces, esta deberá seguir un determinado procedimiento, el cual consta de los siguientes pasos: el petitorio minero, el análisis técnico-legal, publicación del petitorio en el Diario Oficial “El Peruano”, segundo análisis técnico legal y la expedición de la resolución de una Resolución Directoral, que se inscribe en el Registro de Derechos Mineros⁸⁹.

Por otra parte, es posible ostentar la calidad de concesionario minero sin que se haya seguido dicho procedimiento minero, como es el caso del contrato de transferencia minera, no obstante, situándonos en el escenario de los mineros informales, es difícil que se celebre este tipo de contratos al ser muy alto el precio y el potencial de cada concesión. De ahí que, la mayoría de los mineros informales prefieran optar por un contrato de explotación.

⁸⁸ Cfr. MALCA ALVA, Raysa. *La concesión minera en el ordenamiento peruano: análisis sobre su naturaleza jurídica*. Tesis para optar el título profesional de abogado, Chiclayo, USAT, 2014, pp.24-25

⁸⁹ Cfr. BELAÚNDE MOREYRA, Martín, Op.Cit, pp.11-12.

Por otro lado, con respecto a la concesión minera, se ha establecido en el art. 6 del D Leg. N° 1105 lo siguiente:

“El título de concesión minera no autoriza por sí mismo a realizar actividades mineras de exploración, ni explotación, sino que para dicho fin se requiere de determinadas medidas administrativas o títulos habilitantes establecidos por Ley. La acreditación podrá darse mediante la suscripción de un contrato de cesión o de un acuerdo o contrato de explotación, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente”.

Acerca del contrato de cesión minera, según el art. 166 de la LGM, este consiste en que el “concesionario podrá entregar su concesión minera, de beneficio, labor general o transporte minero a un tercero, a cambio de una compensación”. Con respecto a esta última, la Ley no es específica, ya que no señala si esta será de monto fijo o variable, en dinero o en especie, porcentaje, regalías, etc.; ni tampoco establece limitación alguna.

Por último, al ser el contrato de cesión minera el único título que permite a una persona diferente del concesionario a realizar actividades mineras es que el cesionario no deberá celebrar con terceros contratos de cesión minera sobre su concesión, esto debido a que existe una sustitución por parte cesionario en todos los derechos y obligaciones del cedente con respecto de la concesión objeto de cesión.

Por lo que se refiere, al contrato de explotación, este es un medio por el cual el titular de un derecho minero autoriza a terceros para extraer minerales en una parte o en área total de su concesión minera, a cambio de una contraprestación. De ahí que, el titular del derecho minero quedará liberado de la responsabilidad solidaria respecto de las obligaciones ambientales y de seguridad y salud en el trabajo que asume el minero interesado en su formalización. Asimismo, este tipo de contrato, en su mayoría es utilizado en la minería artesanal.⁹⁰

⁹⁰ Cfr. ESTUDIO ECHECOPAR ABOGADOS. *Contratación minera*, USMP CEDEMIN, Lima, 2011, pp. 1-2. [Acceso 21.11.2018] En: http://www.derecho.usmp.edu.pe/cedemin/materiales/2010/Dr_Valentin_Paniagua.pdf

Finalmente, todos estos contratos mencionados deberán encontrarse debidamente suscritos ante la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP). Asimismo, podrán intervenir autoridades como los GOREs y el MINEM, como intermediarios en las negociaciones de los acuerdos o contratos de explotación, no obstante, esto solo puede darse a solicitud de las partes.

a.3. Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial

Antes de examinar esta etapa del proceso de formalización, es necesario realizar la distinción entre la propiedad del suelo y el subsuelo, ya que en dicho escenario surge la colisión de intereses entre el concesionario minero y de quien ostenta la propiedad del suelo. En efecto, la concesión minera es un título habilitante que otorga a su titular el derecho de explotar el mineral del subsuelo, mas no cede la propiedad del terreno superficial⁹¹.

Esto generó un conflicto, el cual aparentemente se vio resuelto mediante el art. 37^o de la LGM aprobada por D. S. N^o 014-92-EM que, *“estableció tres mecanismos legales, denominados “atributos”, que facilitaban a los concesionarios mineros a ocupar la superficie. Estos atributos son el uso minero, la expropiación y la servidumbre minera”*⁹². Sin embargo, con el devenir de los años, los mencionados atributos se vieron inaplicables o cayeron en desuso. De ahí que, en la actualidad *“uno de los problemas que afronta el concesionario minero, y que al Estado le debería preocupar solucionar, es que no se cuentan con mecanismos idóneos y eficientes que permitan obtener derecho sobre los terrenos superficiales”*⁹³. En otras palabras, el Estado se encuentra en la obligación de implementar una estrategia que pueda ayudar a los mineros a desarrollar su actividad sin problemas, ya que la minería es una de las mejores aliadas en el crecimiento de nuestro país

⁹¹ Cfr. ESCAJADILLO, Francisco. *Concesión minera vs derecho de propiedad: Sobre los conflictos entre el concesionario minero y el propietario del suelo*, USMP, 2015, pp.1-2. [Acceso 30.11.2018]
En:

<http://usmp.edu.pe/derecho/instituto/Premios%202013/GANADOR%20PRIMER%20PUESTO%20-DERECHO%20MINERO%20VS%20DERECHO%20DE%20PROPIEDAD.pdf>

⁹² TONG GONZALES, Francisco. MONTERO ALVARADO, Fernando. *“Sobre la problemática de obtener derechos superficiales para el desarrollo de actividades mineras”*. Revista de Derecho Administrativo, N^o 8, 2011, p.80.

⁹³ Ibidem.

Volviendo a la etapa de la acreditación de uso del terreno superficial, tenemos que el art. 7 del D. Leg. N°1105 dispone que esta “*se da a través de un documento que prueba que el solicitante es el propietario o está autorizado por el propietario del predio para utilizar el (los) terreno(s) donde se ubica o ubicará el desarrollo de las actividades mineras, debidamente inscrito en la SUNARP o, en su defecto, del testimonio de escritura pública del contrato o convenio por medio del cual se autoriza dicho uso*”.

Se infiere del presente artículo que pueden ocurrir dos casos. En el primero, si el concesionario es propietario del predio, entonces la acreditación de la propiedad va a conceder el libre uso del terreno superficial. En el segundo, si el concesionario no es propietario del predio, entonces se necesitará la autorización del propietario del suelo⁹⁴.

Por último, el art. 7 del D. Leg. N° 1105 presenta la hipotética situación de que: “*si la concesión se ubicara en terreno eriazo del Estado en zona no catastrada, no será necesario el requisito mencionado en el párrafo precedente*”. Sin embargo, el Gobierno Regional deberá notificar dicha situación Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (en adelante SBN), quien entregará provisionalmente el terreno e iniciará un procedimiento de servidumbre⁹⁵.

a.4. Autorización de Uso de Aguas

Para empezar, “el agua constituye patrimonio de la Nación. Es un bien de uso público y su administración solo puede ser otorgada y ejercida en armonía con el bien común, la protección ambiental y el interés de la Nación. No hay propiedad privada sobre el agua”⁹⁶, por lo tanto, para hacer uso productivo del agua, es decir para ser utilizada en procesos de producción o previos a los mismos de actividades

⁹⁴ Cfr. GUTIERREZ, Ilián. “Breve reseña de la concesión minera de exploración y explotación desde el punto de vista legal”, Revista del Instituto de Investigación (RIIGEO), FIGMMG-UNMSM, Vol. 17, N.º 34, julio - diciembre 2014, pp. 69-74 [Acceso 10.11.2018]. En: <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/iigeo/article/download/11386/10224>

⁹⁵ Cfr. Art.7, D. Leg N° 1105.

⁹⁶ MINISTERIO DE AGRICULTURA; AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA. *Derechos de uso de agua*, ANA, Lima, 2013, pp.1-2. [Acceso 12.11.2018]. En: <http://www.ana.gob.pe/media/351496/1%20ing.%20alonz%C3%B3%20zapata%20derechos%20uso%20de%20agua.pdf>

como la minería, será necesario una licencia, permiso o autorización de uso de agua.

De acuerdo con el art. 47 de la Ley de Recursos Hidráulicos (LRH) la licencia de uso del agua es *“un derecho de uso mediante el cual la Autoridad Nacional de agua (ANA), con opinión del Consejo de Cuenca respectivo, otorga a su titular la facultad de usar este recurso natural, con un fin y en un lugar determinado, en los términos y condiciones previstos en los dispositivos legales vigentes y en la correspondiente resolución administrativa que la otorga”*. Siendo ello así, los titulares de licencia de uso deberán cumplir con ciertas obligaciones relacionadas directa o indirectamente con aspectos ambientales como utilizar el agua con la mayor eficiencia técnica y económica, en la cantidad y lugar especificados y para el uso otorgado, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, y evitando su contaminación, entre otras⁹⁷.

En cambio, el permiso del uso del agua es un derecho de uso de duración indeterminada, el cual se caracteriza por ser un ejercicio eventual (superávit) o variable (filtraciones), esto de acuerdo con los arts. 58 y 59 de la LRH. Asimismo, dicho permiso se encuentra condicionado a cumplir ciertos requisitos como son que el solicitante acredite ser propietario o poseedor legítimo del predio en el que hará uso eventual del recurso; y que el predio cuente con las obras autorizadas de captación, conducción, utilización, avenamiento, medición y las demás que fuesen necesarias para el uso eventual del recurso⁹⁸.

Por último, la autorización de uso de agua, conforme con el art. 62 de la LHR, es *“de plazo determinado, no mayor a dos (2) años, mediante el cual la ANA otorga a su titular la facultad de usar una cantidad anual de agua para cubrir exclusivamente las necesidades de aguas derivadas o relacionadas directamente con la ejecución de estudios, ejecución de obras y lavado de suelos”*, no obstante, en el art. 8 del D.

⁹⁷ Cfr. RUIZ OSTOIC, Lucia. *Derechos de uso de agua: problemática actual*. Lima, 2017, pp.12-14 [Acceso 12.10.2018] En: <http://www.indemipe.com/indemipe/presentaciones%5C1-Hacia-la-Excelencia-Ambiental%5C5-Lucia-Ruiz%5CLucia-Ruiz-Ostoic.pdf>

⁹⁸ Ibidem.

Leg. N° 1105 se especifica que dicha autorización será otorgada través de la Autoridad Administrativa del Agua (AAA).

Cabe resaltar que “la ANA es la institución encargada de otorgar, modificar y extinguir, previo estudio técnico, derechos de uso de agua, así como aprobar la implementación, modificación y extinción de servidumbre de uso de agua, a través de sus órganos desconcentrados”⁹⁹. Entre ellos encontramos a las AAA, las cuales operan cerca de las zonas de explotación minera. De ahí que, estas últimas tengan la función de otorgar permisos de uso de agua a la minería artesanal y pequeña minería de acuerdo con la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento.

Por otro lado, si bien en el D. Leg. N°1105 todo se encuentra perfectamente estructurado, en la práctica no sucede lo mismo, ya que se presentaron una serie de inconvenientes como el retraso por la inacción de los Gobiernos Regionales, interferencias de competencias entre los órganos competentes, etc.; que llevaron al legislador a decidir que dicho requisito se entendería cumplido con la opinión favorable que emita la ANA para la aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental (IGAC). Todo ello, generó desaliento a los mineros informales a continuar con el proceso de formalización, por ser este tan engorroso.

a.5. Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos

El Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA) fue dado con el objeto de proteger el Patrimonio Cultural de la Nación de la ejecución de proyectos de inversión pública/privada, esto conforme con el artículo del D.S. N.º 003-2014-PCM- Reglamento de Intervenciones Arqueológicas (RIA), por ello se manifiesta que todas las actividades que involucren la remoción de terrenos superficiales están obligadas a contar con el CIRA antes de iniciar su obra, salvo casos excepcionales, como: (i) áreas sobre las que ya existe un CIRA emitido; (ii) proyectos que cuenten con infraestructura preexistente; (iii) áreas catastradas por el Ministerio de Cultura;

⁹⁹ COOPERACIÓN. *¿Cómo se decide quién tiene agua en el Perú? A propósito de los 10 años de la Autoridad del Agua*, Lima, 2017, p.22 [Acceso 17.10.2018] En: <http://cooperacion.org.pe/como-se-decide-quien-tiene-agua-en-el-peru-a-proposito-de-los-10-anos-de-la-autoridad-nacional-del-agua/>

(iv) áreas urbanas consolidadas; y, (v) zonas subacuáticas. De ahí que, las actividades mineras no sean la excepción y menos las informales¹⁰⁰.

También, el CIRA tiene como finalidad inmediata acreditar la inexistencia de restos arqueológicos en los que se hará alguna obra; y, como finalidad mediata evitar la destrucción de bienes culturales que puedan encontrarse en inmuebles. Por consiguiente, si se encuentra en la zona minera algún bien cultural, entonces la obra o proyecto minero deberá paralizarse o no iniciarse, debido a que no cuenta con la respectiva aprobación del Ministerio de Cultura¹⁰¹.

En definitiva, los mineros informales deben de tener en cuenta que el CIRA es un certificado que expide el Instituto Nacional de Cultura (INC), en el cual consta que en el área donde se encuentra realizando labores mineras, no existen vestigios arqueológicos, asimismo una vez obtenido este no se requerirá ser renovado, puesto que tiene carácter indefinido¹⁰².

Además, dicho certificado es indispensable obtenerlo antes de cualquier movimiento o excavación de tierras para actividades de exploración y explotación, ya que, si se comprueba fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada, se tendrá que pagar una multa entre dos (02) y cinco (05) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago, sin perjuicio de formular la denuncia penal por los Delitos contra la Fe pública; esto conforme a lo dispuesto en el numeral 34.3 del art. 34 del TUO de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG).

Por otro lado, debemos tener en cuenta que el CIRA se encuentra sujeto a las normas del silencio administrativo positivo, es decir si a los veinte (20) días hábiles

¹⁰⁰ Cfr. MINISTERIO DE CULTURA. *Guía para la expedición del certificado de inexistencia de restos arqueológicos – CIRA*, Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 19.10.2018] En <http://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/paqbasica/tablaarchivos/02/guiacira28122017.pdf>

¹⁰¹ Cfr. WALDE SALAZAR, Héctor. *Certificado de inexistencia de restos arqueológicos*, Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 29.10.2018] En: http://www3.vivienda.gob.pe/dnc/archivos/difusion/eventos/tasaciones_lima/07_Lic.%20Hector%20Walde%20Salazar.pdf

¹⁰² Cfr. CHIRINOS TERRONES, Pedro. *La exoneración del CIRA en el procedimiento de formalización de la minería ilegal ¿un atentado al patrimonio cultural?*, Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 30.10.2018] En [://www.enfoquederecho.com/2017/01/26/la-exoneracion-del-cira-en-el-procedimiento-de-formalizacion-de-la-mineria-ilegal-un-atentado-al-patrimonio-cultural/](http://www.enfoquederecho.com/2017/01/26/la-exoneracion-del-cira-en-el-procedimiento-de-formalizacion-de-la-mineria-ilegal-un-atentado-al-patrimonio-cultural/)

de entregados los requisitos (los cuales se encuentran especificados en el art. 55 del RIA, y a su vez en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Cultura, aprobado mediante D. S. N.º 001-2015-MC), el INC no ha expedido el CIRA, entonces se puede considerar que el pedido de certificación ha sido aprobado. Por lo tanto, se podrá iniciar la ejecución del proyecto, pudiendo solicitar el correspondiente plan de monitoreo arqueológico¹⁰³.

Finalmente, algunos autores cuestionan la utilidad del CIRA en el proceso de formalización, ya que al ser esta una herramienta preventiva no resultaría aplicable a la mayoría de los mineros informales, que han estado en posesión de ciertos territorios hace mucho tiempo. Por el hecho de que, estos ya iniciaron una actividad de explotación, y, por consiguiente, se entiende que han evadido varios títulos habilitantes entre ellos el CIRA¹⁰⁴.

a.6. Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo

Antes de examinar el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC), es necesario recordar que los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a aplicar o concretar un objetivo de la política ambiental. Ya que, mediante estos se busca hacer efectivo el derecho constitucional a un ambiente equilibrado y adecuado, mediante la fijación de un conjunto de obligaciones, incentivos y responsabilidades a distintos actores. Es decir, son medios operativos que tienen como fin hacer efectivo cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen nuestro país¹⁰⁵.

En el caso específico del IGAC, este al ser un instrumento correctivo se caracteriza por dictar medidas correctivas a los mineros informales con el objetivo de eliminar, controlar y remediar progresivamente en plazos definidos, los impactos

¹⁰³ Cfr. MINISTERIO DE CULTURA. *Obtener Certificado de inexistencia de restos arqueológicos*, Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 28.10.2018] En: <https://www.gob.pe/483-obtener-certificado-de-inexistencia-de-restos-arqueologicos-cira>

¹⁰⁴ Cfr. MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Nuevo Proceso de Formalización Minera Integral beneficiará al pequeño minero y minero artesanal*, Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 28.10.2018] En: <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/nuevo-proceso-de-formalizacion-minera-integral-beneficiara-al-pequeno-minero-y-minero-artesanal/>

¹⁰⁵ Cfr. ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. *La evaluación y retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental*, Lima, 1^{era} edición, IAKOB Comunicaciones & Editores S.A.C, 2016, pp.137-138.

ambientales negativos que genera dicha actividad, por ejemplo, la orden para que se limpie la laguna contaminada, el mandato para que se reforeste el bosque indebidamente talado, etc. De ahí que, el IGAC conforme con el D.S N.º 004-2012-MINAM y el art.9 del D. Leg N.º 1105 sea definido como aquel instrumento que permite la formalización de la actividad de los mineros artesanales y los pequeños mineros en curso¹⁰⁶.

Cabe resaltar que el IGAC al poseer carácter de declaración jurada contiene metas graduales, cronograma de inversiones y resultados ambientales, los cuales son objeto de fiscalización y sanción. Por ello, en caso de incumplimiento se producirá la cancelación de la inscripción del minero artesanal o pequeño minero en el registro de Declaraciones de Compromisos establecido en el art. 5 del D. Leg. N.º 1105. Lo cual generará que, el sujeto que estaba por formalizarse adquiera automáticamente la condición de ilegal y, a su vez, este sea pasible de la aplicación de las medidas de interdicción¹⁰⁷.

Con respecto a las etapas de la constitución del IGAC tenemos las siguientes: la primera es la elaboración, la cual consiste en la presentación de dicho instrumento realizada por un profesional especialista, inscrito en el Registro de consultoras Regionales autorizadas o que posea estudios ambientales a cargo del GORE, en cuya jurisdicción se realiza la actividad, o del Registro de consultoras autorizadas del MINEM¹⁰⁸.

Sin embargo, la mencionada elaboración dada por un especialista, que en su mayoría son personas jurídicas especializadas en mediana y gran minería; trae como consecuencia el inconveniente de que los mineros informales muchas veces

¹⁰⁶ Cfr. VILLANUEVA VILCAHUAMAN, Revisión de los instrumentos de gestión ambiental de los proyectos de explotación minera. *TERRAZAS III y CANTERA VITORS e inspección de la concesión minera LUYANDO 10 en Huánuco*, Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 22.10.2018] En: https://www.unas.edu.pe/web/sites/default/files/web/archivos/actividades_academicas/PPP-%20VILLANUEVA%20VILCAHUAMAN%20TATIANA_0.pdf.

¹⁰⁷ Cfr. MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC*, MINAM, Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 22.10.2018] En: <http://www.minam.gob.pe/politicas/instrumento-de-gestion-ambiental-correctivo-igac/>

¹⁰⁸ Cfr. PACHAS, Alonso. *Proceso de formalización de la minería informal: una breve reflexión a propósito de la resolución ministerial N° 236-2015-MINEM/DM*. Lima, 2014, pp.22-23 [Acceso 22.10.2018] En: [http://www.Dialnet-ProcesoDeFormalizacionDeLaMineriaInformalUnaBreveR-5456417%20\(1\).pdf](http://www.Dialnet-ProcesoDeFormalizacionDeLaMineriaInformalUnaBreveR-5456417%20(1).pdf)

no cuentan con suficientes recursos económicos para solventar dicho gasto, por lo tanto, optan por no realizar el IGAC y quedarse en la informalidad.

No obstante, el legislador optó por dar una solución a este problema mediante el art. 3 del D. S N.º 012-2013-MINAM, el cual estipuló que “era posible reemplazar la inscripción en cualquiera de los registros a cargo de los GOREs, o del MINEM; siempre y cuando se acredite la experiencia en la elaboración del IGAC a través de una declaración jurada, la cual será pasible de fiscalización posterior por la autoridad minera”¹⁰⁹.

La segunda etapa, consiste en la revisión del IGAC por parte de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) y el GORE, para luego ser remitido a otras entidades consideren necesario tales como el ANA o el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), etc. De ahí que, se puedan formular observaciones y opiniones técnicas hacia el IGAC, las cuales deberán ser absueltas, subsanadas y procesadas por los mineros en un plazo de 45 días. En el caso de no presentarse dicho documento en el plazo estipulado, entonces será declarado en abandono¹¹⁰.

La tercera etapa es la aprobación, en la cual la DREM evalúa y emite un informe técnico legal a través de una resolución de aprobación o desaprobación del IGAC en el plazo máximo de cinco (05) días calendario. Si se da la aprobación, entonces el minero se encuentra en la obligación de cumplir con ciertos mandatos como ejecutar todas la medidas dispuestas y compromisos incluidos en el IGAC, en los plazos y términos aprobados por el GORE¹¹¹.

Asimismo, el sujeto de formalización deberá adoptar medidas para prevenir, controlar, monitorear, mitigar, restaurar o reparar los impactos y efectos ambientales negativos que haya generado su actividad, también ejecutar las medidas de cierre y post cierre respectivas. Pero, sobre todo tendrá que

¹¹⁰ Cfr. GIRALEZ LINARES, Sheila. *Análisis jurídico sobre las rutas normativas hacia la formalización minera de pequeña escala y su eficacia en la realidad de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales entre el período 2012-2017*. Trabajo académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho ambiental y de los recursos naturales, Lima, PUCP, 2016, pp. 22-23.

¹¹¹ Cfr. GIRALEZ LINARES, Sheila, Op.Cit, pp. 22-23.

comprometerse a obtener la autorización de inicio/reinicio, conforme con el art.3 del D. Leg. N°1100 y arts 10 y 12 del D. Leg. N°1105¹¹².

Finalmente, la última etapa es la fiscalización ex post, la cual es implementada por los GOREs con el fin de verificar la autenticidad de las declaraciones, documentos e información proporcionada en las anteriores etapas, esto de acuerdo con lo estipulado en la LPAG. Por lo tanto, si se comprueba fraude o falsedad, se deberá declarar la nulidad del IGAC e imponerse la multa entre dos (02) y cinco (05) UIT vigentes a la fecha de pago, sin perjuicio de responsabilidad penal. Y por si no fuera peor, el minero adquiere la condición de ilegal, con lo cual es pasible de la aplicación de las medidas de interdicción.

a.7. Autorización para inicio/reinicio de actividades de explotación y/o beneficio

Dentro de la industria minera encontramos las siguientes actividades o etapas: cateo, prospección, exploración, explotación, labor general, beneficio, comercialización y transporte minero. De las cuales todas requieren de previa autorización de una concesión, a excepción del cateo, la prospección y la comercialización. No obstante, en el presente caso, solo trataremos de la etapa de explotación y de beneficio¹¹³.

La primera de ellas consiste en la actividad de extracción de los minerales, después de haberse establecido la factibilidad de aprovechamiento económico del yacimiento. En cambio, la segunda, reside en un conjunto de procesos físicos, químicos y/o físicos que se llevan a cabo en plantas, fundiciones, refinerías, entre otros establecimientos; con el fin de extraer o concentrar las partes valiosas de un agregado de minerales y/o purificar, fundir o refinar metales¹¹⁴.

Ambas actividades generan gran impacto en el medio ambiente, por lo tanto, es necesario que se encuentren reguladas no solo para los estratos de la gran y

¹¹² Cfr. CALSINA PARICAHUA, Lesmes, Op.Cit, pp.31-32.

¹¹³ Cfr. LEGISLACIÓN AMBIENTAL. *Concesión de beneficio*, Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 22.10.2018] En: <http://www.exsasoluciones.pe/actividad-minera-iii-explotacion-y-beneficio/>

¹¹⁴ Cfr. EXA SOLUCIONES PERU. *Actividad minera III: explotación y beneficio*, Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 27.11.2018] En: <http://www.exsasoluciones.pe/actividad-minera-iii-explotacion-y-beneficio/>

mediana minería, sino también, para la pequeña minería y la minería artesanal, que, en su mayoría, son informales. De ahí que, el legislador ha optado por establecer en el art. 10 del D. Leg. N°1105, lo siguiente:

“Para iniciar o reiniciar actividades de exploración o explotación, así como beneficiar minerales se requiere la autorización del GORE correspondiente. La autorización referida deberá ser emitida previa opinión favorable del MINEM, basada en el informe de evaluación emitido por el GORE, y consistirá en la verificación del cumplimiento de los pasos contenidos en el art. 4 del presente dispositivo. El MINEM establecerá mediante D. S, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario (...)”.

Esto quiere decir, que no es suficiente haber obtenido la sola concesión minera para iniciar actividades de explotación y/o beneficio de una opinión favorable, sino que será indispensable tramitar una autorización ante el GORE correspondiente, el cual expedirá dicha autorización siempre y cuando el MINEM emita una opinión favorable basada en cumplimiento de los pasos del proceso de formalización minera, estipulados en el art. 4 del D.Leg. N°1105. Todo ello, en cumplimiento del principio de prevención, mediante el cual, el Estado se encuentra en el deber de adoptar una acción para prevenir un potencial daño ambiental; como es el desarrollo de estas dos etapas de la actividad minera¹¹⁵.

A pesar de ser el último paso del proceso de formalización minera, los trámites no terminan, ya que, en algunos casos también se les exige una Autorización Excepcional de Uso de Explosivos a Mineros expedido por la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (en adelante SUCAMEC). Así como, la autorización por parte del Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado cuando la actividad minera se efectúe en Áreas Naturales Protegidas, esto último conforme con el art. 11 del D. Leg. N°1105¹¹⁶.

¹¹⁵ Cfr. LANDA, César. *La Constitución y los Principios Ambientales de Precaución y Prevención*. Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 20.10.2018] En: <https://www.enfoquederecho.com/2017/05/25/la-constitucion-y-los-principios-ambientales-de-precaucion-y-prevencion/>

¹¹⁶ Cfr. SERRANO, Kike. *Minería informal: la verdad sobre el proceso de formalización*, Sociedad y ambiente, Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 27.10.2018] En:

2.3 Nueva estrategia de formalización de la minería informal

Antes de presentar la nueva estrategia de formalización de la minería informal, que comprende el período 2017 al 2021, es importante señalar que, para el desarrollo de la presente investigación se ha considerado solo analizar el período 2017 al 2018. El cual, se centra en cuatro aspectos: mejoramiento de la legislación, liderazgo en el proceso, focalización en la gestión del proceso y planificación basada en la gestión por resultados¹¹⁷.

En definitiva, vemos la transición de una estrategia que, insertó un proceso lento y engorroso; a una nueva estrategia, que introdujo: simplificación administrativa, incentivos económicos y una mayor participación del Gobierno Central. Asimismo, dicha transición conllevó a plantearse un nuevo objetivo general, el cual es formalizar, por lo menos, al 50% de los ciudadanos que se encuentren involucrados en la actividad minera, tomando como base que son entre 100,000 a 120,000 personas. Y como uno de sus objetivos específicos, el lograr formalizar a 5 mil mineros a fines de 2017¹¹⁸.

Este último objetivo se cumplió, gracias a que el nuevo proceso de formalización es menos engorroso y menos costoso que al anterior. También, se cumplieron los objetivos con respecto a las capacitaciones en conjunto con las asociaciones regionales; con las condiciones laborales, de seguridad y salud; fuentes de crédito y financiamiento; acceso a la información; y la legalización. No obstante, aún existe la incertidumbre de si se llegará a cumplir con el objetivo principal de esta nueva estrategia de formalización minera.

Por otra parte, la nueva estrategia de formalización se vio en la necesidad de implementar el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), a cargo de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del MINEM. El cual, tiene por

<https://sociedadambiente.lamula.pe/2014/04/21/mineria-informal-la-verdad-sobre-el-proceso-de-formalizacion/kikeserrano/>

¹¹⁷ Cfr. MINISTERIO DEL AMBIENTE. Op. Cit, pp.34-38.

¹¹⁸ Cfr. MINISTERIO DEL AMBIENTE. Op. Cit, pp.34-38.

objeto identificar a los sujetos dentro de la formalización y simplificar los mecanismos administrativos para la formalización minera¹¹⁹.

Hay que mencionar, además que el art.4 del D. Leg. N°1293 establece que formarán parte del REINFO, los sujetos que: cuenten con inscripción vigente en el Registro de Saneamiento; formen parte del Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos, con inscripción vigente; y excepcionalmente, las personas naturales que desarrollen actividades de pequeña minería o minería artesanal de explotación y que también, realicen su actividad en una sola concesión minera, a título personal¹²⁰.

Todavía cabe señalar, conforme con el art. 7 del D.S. N°018-2017-EM, que las consecuencias de la inscripción en el REINFO son las siguientes: ser considerado minero informal en proceso de formalización, iniciar el Proceso de Formalización Minera Integral, desarrollar actividad minera respetando los compromisos asumidos y los requisitos por los cuales fue inscrito en el Registro, comprometerse a presentar los requisitos exigidos para la culminación del Proceso de Formalización Minera Integral, conforme lo establece el D. Leg. N°1336 y su normativa complementaria; y finalmente, brindar toda la información requerida por las autoridades competentes¹²¹.

Por otro lado, de acuerdo con el art.8 del D.S. N°018-2017-EM, los sujetos que realizan actividad minera en zonas permitidas y que no formen parte del proceso de formalización minera establecido en el D. Leg. N°1105 o que no se inscriban en el REINFO, deberán de paralizar sus actividades mineras, de lo contrario se les aplicará las medidas y/o sanciones administrativas, civiles y/ o penales, que correspondan¹²².

Por otra parte, la nueva estrategia de formalización dispuso la creación de dos grupos. El primero, es el Grupo de Trabajo Multisectorial de Desarrollo y

¹¹⁹ Cfr. LA REPÚBLICA. *Desde hoy mineros informales se pueden inscribir, pero existen dudas*, Lima, 2017, pp.1-2. [Acceso 13.10.2018] En: <https://larepublica.pe/economia/1013182-desde-hoy-mineros-informales-se-pueden-inscribir-pero-existen-dudas>

¹²⁰ Cfr. Art.4, D. Leg. N.º 1293.

¹²¹ Cfr. Art.7, D.S. N° 018-2017-EM.

¹²² Cfr. Art.8, Op.Cit.

Sostenibilidad Social, el cual fue creado para mejorar la calidad de vida de los mineros y generar oportunidades para su desarrollo humano sostenible, promoviendo el acceso a servicios públicos y programas sociales con enfoque intercultural, asimismo este grupo se encuentra presidido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. El segundo, es el Grupo de Trabajo de Formalización Laboral Minera, el cual fue creado con el fin de crear mecanismos de formalización laboral, además dicho grupo se encuentra encabezado por el Ministerio de Trabajo¹²³.

Asimismo, debemos precisar que esta nueva estrategia se basa en un trabajo en conjunto, donde la participación no significa la invasión de competencias, sino al contrario, este es entendido como el compromiso por parte de los diferentes entes públicos, es decir que cada uno pueda desarrollar su parte (fiscalizar, controlar, etc.), pero siempre teniendo presente el objetivo en común: lograr la formalización de los mineros informales.

Por otro lado, cabe señalar que actualmente existe el proyecto de ley N° 4617/2018-CR, el cual propone el desarrollo sostenible de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal modificando la ley N° 27651 (Ley de Formalización y Promoción de la pequeña minería y minería artesanal) y las demás que se expidieron entorno a dicho dispositivo legal, con el objetivo de crear un solo procedimiento para la obtención de diferentes permisos, sino crear un nuevo registro, que sería llamado registro de pequeña minería y minería artesanal (REPMMA), el cual reemplazaría al REINFO; y agruparía a todos los sujetos que desarrollan o buscan desarrollar este tipo de actividad, teniendo en cuenta que actualmente no existe un único registro que los reúna.

También, este proyecto de ley planea no solo insertar nuevamente en el proceso de formalización la declaración jurada de inexistencia de restos arqueológicos o plan de monitoreo arqueológico; sino que agregaría al proceso las buenas prácticas y gestión para la actividad minera; la creación de una Comisión Especial sobre

¹²³ Cfr. GESTION. *Minería informal: 27,208 mineros quedan rezagados y no logran inscribirse ante Sunat, s/a.* [Acceso 16. 05. 2018] En: <https://gestion.pe/economia/mineria-informal-27-208-mineros-quedan-rezagados-logran-inscribirse-sunat-136321>

Minería Aluvial (CEMA); y nuevos incentivos como zonas especiales para minería artesanal y pequeña minería, certificación de laboratorios de minerales.

Además, implementaría una estrategia de comercialización que, supondría la creación del Servicio Nacional de Beneficio y Comercialización Minera y el Registro de Especial de Comercializadores y Procesadores de oro (RECPO), y establecería nuevos lineamientos de comercialización de oro. Finalmente, modificaría la denominación de fondo minero de la D. Leg. N° 1336 (art.21).

Por último, cabe precisar que el Ejecutivo aprobó el 17 de octubre de 2019, ampliar el plazo del proceso de formalización minera, que un inicio era hasta el 2020, se prolongará al 31 de diciembre de 2021, mediante la Ley N° 31007 con la finalidad de reestructurar la inscripción en el REINFO de personas naturales o jurídicas, que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal.

2.3.1. Marco Normativo: 2016- 2018

Al no lograrse los avances esperados con el anterior marco normativo del 2012 al 2016, el Estado se propuso a corregir los aspectos que no habían resultado en esos últimos cuatro años, por lo que creyó conveniente crear una nueva legislación enfocada en tres elementos sustanciales: simplificación administrativa, incentivos económicos y mayor presencia del Gobierno Central.

A continuación, se presenta la siguiente tabla que contiene las normas del período 2016-2019:

TABLA N° 2

**NORMAS DEL PERÍODO 2016-2018 RELACIONADAS A LA FORMALIZACIÓN
MINERA**

FECHA DE PUBLICACIÓN	TIPO Y N° NORMA	OBJETO	ESTATUS ACTUAL
09/10/2016	Ley N° 30506	Delega facultades al Poder Ejecutivo para legislar, en el plazo de noventa (90) días, en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S. A	Vigente
29/10/2016	D.Leg. N°1244	Fortalecimiento de la lucha contra el crimen organizado y la tenencia ilegal de armas	Vigente
30/12/2016	D. Leg. N°1293	Declara de interés nacional la reestructuración del proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal a que se refiere el D. Leg. N° 1105.	Modificada ¹²⁴
05/01/2017	D.Leg. N° 1320	Modifica los arts. 40 y 41 de la LGM cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por D. S. N° 014-92-EM,	Vigente
06/01/2017	D. Leg. N°1336	Establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral a efectos de que éste sea coordinado, simplificado y aplicable en el ámbito del territorio nacional.	Vigente

¹²⁴ El numeral 4.3 del art. 4 del D. Leg. N° 1293, que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, se deja sin efecto.

05/02/2017	D. S. N° 005- 2017-EM.	Establece disposiciones complementarias para el ejercicio del derecho de preferencia, dispuesto en el D. Leg. N° 1336, en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral.	Modificada ¹²⁵
01/06/2017	D.S. N° 018- 2017-EM	Crea el Registro Integral de Formalización Minera, establece las condiciones de ingreso y causales de exclusión a dicho Registro. Estipula disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral	Modificada ¹²⁶
24/06/2017	Ley. N°30593	Deroga la sexta disposición complementaria final del D. Leg. N°1336, que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral	Vigente
06/07/2017	D.S. N° 021- 2017-EM	Establecen disposiciones complementarias para la formalización de actividades de la Pequeña Minería y Minería Artesanal	Vigente
01/11/2017	D.S. N° 038- 2017-EM	Establece disposiciones reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM, en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral.	Vigente
30/12/2017	D.S. N° 046- 2017-EM	Establece disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral	Vigente

¹²⁵ La Primera Disposición Complementaria, Final y Transitoria del D. S. N° 005-2017-EM fue derogada por el D.S. N° 019-2018-EM

¹²⁶ Modificación del art. 9 y Octava Disposición Complementaria Final del D. S. N° 018-2017 por el D. S. N° 046-2017-EM

28/02/2018	D. S. N° 004-2018-EM	Declara la modificación de la Primera Disposición Complementaria, Final y Transitoria del D. S. N° 005-2017-EM	Vigente
31/07/2018	D. S. N° 019-2018-EM	Establece disposiciones entorno al término “minero informal con inscripción vigente en el Registro Integral de Formalización Minera”; la modificación del art. 9 y Octava Disposición Complementaria Final del D. S. N° 018-2017-EM; y la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal-IGAFOM.	Modificado ¹²⁷
26/07/2019	D.S. N° 15-2019-EM	Modifica el primer párrafo del art. 3 del D. S. N° 019-2018-EM, y establece las acciones de asistencia técnica	Vigente
17/10/2019	Ley N° 31007	Reestructura la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de Personas Naturales o Jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de la pequeña minería y minería artesanal”, mediante la cual, entre otros aspectos, amplían el plazo para el proceso de formalización minera hasta el 31 de diciembre de 2021.	Vigente

Fuente: Elaboración propia

A. Proceso de formalización minera integral

En cuanto a este proceso de formalización minera integral es preciso señalar que, mediante el D. Leg. N° 1336 se establecieron ciertas innovaciones con el fin de que

¹²⁷ Modificación del primer párrafo del art. 3 del D. S. N° 019-2018-EM por el D. S. N° 15-2019-EM

los pequeños mineros y mineros artesanales puedan formalizarse y al mismo tiempo aprovechar los beneficios que este nuevo proceso les ofrece. Entre las innovaciones se encuentran nuevos requisitos, simplificación en el procedimiento, incentivos de promoción, grupos de trabajo multisectorial; y responsabilidades ambientales y de seguridad y salud en el trabajo¹²⁸.

Con relación, a los nuevos requisitos tenemos que la Dirección y/o Gerencia Regional de Energía y Minas emitirá la autorización de inicio o reinicio de actividades mineras de explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio; y no será exigible la presentación del CIRA, por lo que será suficiente la presentación de una Declaración Jurada sujeta a fiscalización posterior por parte del Ministerio de Cultura¹²⁹.

En tal sentido, conforme con el art. 3 del D. Leg. N° 1336, el sujeto inscrito en el REINFO deberá cumplir con los nuevos requisitos, los cuales pueden ser tramitados o acreditados de manera simultánea, estos son:

a.1. Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal

De acuerdo con el D.S. N° 038-2017-EM, “el Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización (IGAFOM) es aquel instrumento de gestión ambiental de acción inmediata y de carácter extraordinario, que tiene como objetivo adecuar las actividades de la pequeña minería y de la minería artesanal a las normas ambientales vigentes, según corresponda”.

Asimismo, mediante el IGAFOM, el minero informal deberá adoptar las medidas ambientales con el fin de identificar, controlar, mitigar y/o prevenir los impactos ambientales negativos de la actividad minera que desarrolla, así como para establecer las medidas de cierre. A diferencia del IGAC, el cual tuvo como fin

¹²⁸ Cfr. RUMBO MINERO. *Nuevos formatos agilizarán proceso de formalización minera integral*, s/a. Lima, 2018, pp. 1-2. [Acceso 16. 07. 2018] En: <http://www.rumbominero.com/noticias/mineria/nuevos-formatos-agilizaran-proceso-de-formalizacion-minera-integral/>

¹²⁹ Cfr. RUMBO MINERO, Op.Cit, pp.1-2 [Acceso 16. 07. 2018] En: <http://www.rumbominero.com/noticias/mineria/nuevos-formatos-agilizaran-proceso-de-formalizacion-minera-integral/>

prevenir, controlar, mitigar y remediar los impactos ambientales negativos generados por la actividad minera desarrollados antes y luego de finalizar el proceso de formalización¹³⁰.

También, el IGAFOM contempla los aspectos correctivo y preventivo. El primero, comprende la corrección, mitigación, cierre y/u otras medidas que ayuden a minimizar los impactos ambientales negativos generados en el área donde el minero ha declarado que desarrolla o viene desarrollando actividad minera. En cambio, el segundo, comprende la identificación, prevención, control supervisión, medidas de cierre y/u otras medidas que permitan minimizar los impactos ambientales negativos a generarse en el área donde el minero informal declare que va a desarrollar actividad minera. Definitivamente, esto dos aspectos, que tienen carácter de declaración jurada, diferencian al IGAFOM del IGAC¹³¹.

Por otro lado, la autoridad competente para evaluar y aprobar el IGAFOM, es la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM). Pero la autoridad competente para supervisar y fiscalizar el cronograma de implementación de medidas de remediación y manejo ambiental, así como la normativa ambiental es la Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA), quien también tiene funciones de sanción¹³².

Por otra parte, conforme con el art. 9 del D. Leg. N.º 1336, el minero informal inscrito en el REINFO, que tenga en trámite el IGAC puede desistirse de este y acogerse al IGAFOM, o de lo contrario culminar con el IGAC ante la autoridad competente. Cabe resaltar, que el IGAC o la Declaración de Impacto Ambiental puede sustituir la exigencia de contar con el IGAFOM en este proceso de formalización integral¹³³.

Finalmente, cabe precisar las diferencias existentes entre el IGAC (bajo el marco del D. Leg. N.º 1105) y el IGAFOM (bajo el marco del D. Leg. N.º 1336). A

¹³⁰ Cfr. MEDINA CRUZ, Guillermo. *El largo camino de la formalización de la minería peruana en pequeña escala*. Lima, 2017, pp.8-9 [Acceso 28.10.2018] En: <http://cdlima.org.pe/docs/minas/REVISTA94.pdf>

¹³¹ Cfr. MEDINA CRUZ, Guillermo, Op.Cit, pp.8-9 [Acceso 28.10.2018] En: <http://cdlima.org.pe/docs/minas/REVISTA94.pdf>

¹³² Cfr. DIRECCIÓN GENERAL DE FORMALIZACIÓN MINERA. *Catálogo de medidas ambientales en el marco de la IGAFOM*, Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 28.10.2018] En <http://drem.regionpiura.gob.pe/documentos/catalogomedidasamb2017.pdf>

¹³³ Cfr. Art.9, D. Leg. N.º 1336

continuación, se presenta la siguiente tabla que contiene algunas diferencias entre ambos instrumentos ambientales.

TABLA N° 3
IGAC VS. IGAFOM

	IGAC	IGAFOM
Norma	D. Leg. N° 1105 D. S. N° 004-2012-MINAM	D. Leg. N° 1336 D. S. N° 038-2017-EM
Concepto	Es un documento técnico que previene, controla, mitiga y remedia los impactos ambientales negativos generados por la actividad minera antes y luego de finalizar el proceso de formalización.	Es un instrumento de gestión ambiental, que busca adecuar las actividades de la minería artesanal y pequeña minería a las normas ambientales vigentes.
Obligatoriedad	Requisito indispensable para el proceso de formalización.	Requisito indispensable para la culminación del proceso de formalización minera integral.
Características	Carácter de declaración jurada Contiene: metas graduales, objetivos de corto y mediano plazo, cronograma y presupuesto de inversión	Carácter extraordinario y de declaración jurada Sujeto a un procedimiento de evaluación previa

		Aspectos correctivos y preventivo
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> a) Resumen Ejecutivo b) Objetivo c) Marco legal d) Análisis de la actividad e) Descripción del área de influencia de la actividad en curso f) Identificación y evaluación de impactos ambientales g) Propuesta del plan de manejo ambiental h) Cronograma de implementación y de inversión 	<p>2 aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Aspecto correctivo: <ul style="list-style-type: none"> Información general de la actividad de explotación y/o beneficio desarrollada o en desarrollo Actividad minera según el método de explotación y/o beneficio Descripción de la situación actual de las áreas donde se hubiera desarrollado la actividad minera (declaración jurada) Plan de manejo ambiental Medidas de cierre y post cierre Cronograma de implementación de las medidas de manejo ambiental

		<p>Seguimiento y control</p> <p>b) Aspecto preventivo:</p> <p>Actividad minera según el método de explotación y/o beneficio</p> <p>Línea base</p> <p>Identificación y evaluación de impactos ambientales</p> <p>Plan de manejo ambiental</p> <p>Plan de monitoreo y control</p> <p>Medidas de cierre y post cierre</p> <p>Cronograma de implementación de las medidas de manejo ambiental</p>
<p>Etapas</p>	<p>Elaboración</p> <p>Revisión</p>	<p>Presentación del formato de aspecto correctivo</p>

	Aprobación Seguimiento y control	Presentación del formato del aspecto preventivo Evaluación Pronunciamiento de la autoridad
Elaboración	Por un profesional inscrito en el Registro de Consultoras Regionales autorizadas para elaborar el IGAC o estudios ambientales a cargo del GORE o del Registro de Consultoras autorizadas del MINEM o MINAM	El aspecto preventivo debe ser elaborado por un profesional en ingeniería o en ciencias ambientales, que cuente con experiencia profesional no menor de (3) años en la elaboración de instrumentos de gestión ambiental.
Presentación	En ventanilla única, donde se realizaron las coordinaciones y comunicaciones para incorporar en la evaluación del IGAC, las opiniones técnicas de otras entidades y emitir la resolución de aprobación o desaprobarción.	Aspecto correctivo: la unidad de recepción documental de la autoridad competente. Aspecto preventivo: presentado por el minero informal ante la autoridad competente.

Elaboración propia

a.2. Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial

Este requisito se basa en el art. 11 del D. Leg. N.º 1336 que el minero inscrito en el REINFO tendrá que presentar una declaración jurada con firma legalizada ante el

notario, donde señale que es el propietario o que está autorizado por el propietario del 100% de las acciones y derechos del predio que se viene desarrollando la actividad de explotación. En el segundo supuesto, la declaración jurada deberá contar con la firma del propietario del terreno. También, tendrá que indicar que se encuentra desarrollando la actividad minera de explotación sobre terreno eriazado del Estado¹³⁴.

Toda la documentación mencionada anteriormente debe ser presentada ante el Gobierno Regional respectivo, quien posteriormente tendrá que realizar la verificación de lo que el minero ha declarado, de lo contrario si se comprueba fraude o falsedad en la declaración, información o en la documentación presentada, se tendrá que pagar una multa, sin perjuicio de formular la denuncia penal por los Delitos contra la Fe pública; esto conforme a lo dispuesto en el numeral 32.3 del art. 32° de la LPAG.

Sin embargo, la crítica que realizan algunos autores sobre el requisito de la acreditación de propiedad o autorización del terreno superficial es que deberían existir ciertas medidas preventivas contra la ocupación ilegal de concesiones y de terrenos de propiedad privada del Estado, ya que esto genera una situación de peligro, incertidumbre e inseguridad jurídica.

Por otro lado, según el art.11 del D. Leg. N.º 1336, “será necesaria la autorización de uso de terreno superficial en aquellas zonas donde existan comunidades campesinas o nativas, o áreas con bosques que integren el patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre circunscrito a la Amazonía; asimismo dicha autorización deberá ser emitida por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR); con excepción de aquellos casos donde haya una superposición entre los derechos para el aprovechamiento de recursos naturales de flora y fauna silvestre, y los derechos mineros”.

¹³⁴ Cfr. MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS. *Proceso de formalización integral* Lima, 2017, pp.1-2 [Acceso 28.11.2018] En http://www.energiayminasmoquegua.gob.pe/web/phocadownload/capacitaciones/PPT1_2_Proceso_de_Formalizacion_Minero_Integral.pdf

Al no ser específica la ley con respecto a la excepción mencionada anteriormente, esto genera que aún existan prácticas inaceptables como la incorrecta utilización de mercurio y cianuro, así como la deforestación, erosión de los suelos, alto contenido de sólidos, etc. Por eso, se manifiesta que la conducta de peligros y riesgos del minero informal atenta contra múltiples bienes jurídicos, los cuales necesitan de una eficiente protección por parte del Estado y sus organismos descentralizados.

a.3. Acreditación de Titularidad, Contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera

Para cumplir este requisito será imprescindible distinguir dos situaciones. La primera, donde sí hay un titular de la concesión, en este caso se le solicitará al sujeto de formalización el número de partida y cuál es la Oficina Registral donde consta inscrita la titularidad. La segunda, donde no hay titular de concesión, en este caso se le solicitará el Número de Partida Registral y cuál es la Oficina donde conste inscrito el contrato de cesión minera o contrato de explotación, indicando el área donde se desarrolla la actividad¹³⁵.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que, este requisito tiene el mismo nombre que, uno de los pasos del proceso de formalización establecido por el D. Leg. N.º 1105, siendo así, ambos son muy similares, por ejemplo, en el aspecto de que los GOREs o el Ministerio de Energía y Minas pueden intervenir siempre y cuando sea a solicitud de las partes, con el fin de ejercer el papel de intermediadores en las negociaciones de los acuerdos o contratos.

Por otra parte, es importante considerar que, en este proceso de formalización integral, el titular de la concesión obtendrá ciertos beneficios en dos (02) casos. El primero, cuando pertenezca al régimen general y suscriba contrato de explotación, o de cesión por un plazo no menor de tres (03) años, con el minero informal inscrito en el REINFO; en esta situación el titular de la concesión pagará por concepto de

¹³⁵ Cfr. MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS. Op. Cit.

derecho de vigencia (3 años); y respecto a la concesión minera objeto de contrato¹³⁶.

El segundo, cuando se encuentre inscrito en REINFO y obtenga su autorización de inicio de actividades de explotación; en esta situación el titular de la concesión queda exento del pago correspondiente al derecho de vigencia por el plazo de un (01) año. Esta innovación, no se tiene en el anterior proceso de formalización.

Por último, conforme con el art.20 del D. Leg. N.º 1336 se estipula que, el titular minero que suscriba contratos de explotación, por un plazo no menor de tres (03) años, con los mineros informales inscritos en el REINFO, que se encuentren desarrollando actividad dentro de su concesión minera; queda exento del pago de la penalidad por un plazo igual a la vigencia de referido contrato, y respecto al área señalada en el mismo. En definitiva, esto es considerado un incentivo económico, que coadyuva a la formalización de los sujetos que participan en el proceso de formalización integral¹³⁷.

¹³⁶ Cfr. Art.19, D. Leg. N.º 1336

¹³⁷ Cfr. Art.20, D. Leg. N.º 1336

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA INFORMAL EN EL PERÚ 2012-2018: CRÍTICAS Y PROPUESTAS DE MEJORA

En este tercer capítulo se ha optado por analizar las normas jurídicas que regulan el proceso de formalización minera en el Perú período 2012 al 2018, especialmente los decretos legislativos 1105 y 1336, que han establecido disposiciones en el proceso de formalización minera. Esto en función a los resultados obtenidos en el período 2012 al 2016, luego con el período 2017 al 2018.

Esto debido a que la presente investigación no solo tiene como fin basarse en un mero análisis teórico fundamentado en diversas disposiciones, normas, doctrina y todo material fehaciente que contenga información descriptiva del proceso de formalización de minería informal; sino también presentar la parte práctica de dicho proceso, ya que mediante los gráficos y estadísticas proporcionadas por el MINEM, SBS, Gobiernos Regionales (en adelante GOREs), entre otros organismos e instituciones, que forman parte del proceso; se podrá contrastar lo teórico con la práctico.

En efecto, no solo se demostrará cuán eficaces han sido los decretos legislativos 1105 y 1336, que han establecido disposiciones para el proceso de formalización de la minería informal en el Perú durante el período 2012 al 2018, sino que también aportará a reconocer cuáles fueron los aciertos y desaciertos de dicho proceso a lo largo del tiempo con la finalidad de dar una propuesta jurídica que pueda resolver las deficiencias del actual proceso de formalización minera integral.

Finalmente, este capítulo será imprescindible en la presente investigación, puesto que con este tipo de mediciones (gráficos, estadísticas, etc.) se puede reducir un

fenómeno de la realidad, como en este caso es el proceso de formalización de la minería informal, a su expresión numérica. Asimismo, esto permite la búsqueda de validez de los resultados a partir de métodos estadísticos.

3.1. Análisis de la eficacia de las normas jurídicas dadas en el proceso de formalización minera en función de los resultados obtenidos en el período 2012-2016

El proceso de formalización minera en el período 2012-2016 tuvo como objetivo principal no solo la lucha contra la minería ilegal a través de la interdicción y control, sino también, el de brindar asistencia técnica y procedimientos ágiles y simplificados para formalizar a los operadores mineros artesanales y pequeños mineros que calificaran, en el plazo de cinco años. Asimismo, tuvo como objetivos secundarios fortalecer las capacidades de gestión de los Gobiernos Regionales (GOREs), de los mineros artesanales y de las dependencias públicas, a través de actividades de capacitación, de un sistema de coordinación interinstitucional y de un programa especial dentro del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET)¹³⁸.

De ahí que, se implementaron diversos mecanismos jurídicos y procedimentales como el D. Leg. N°1100, el D. Leg. N°1101 y D. Leg. N° 1105. E incluso se llevaron a cabo políticas públicas como la lucha por la legalidad en la actividad minera 2011-2016 y modificaciones normativas como el D.S.043-2012-EM para lograr los objetivos anteriormente planteados.

Cabe precisar que el proceso de formalización minera durante el período 2012 al 2016 estuvo regulado en el D. Leg. N° 1105, sin embargo, este no logró los resultados esperados, ya que, “de casi 70,000 mineros informales que presentaron compromisos de sostenibilidad ambiental al Ministerio de Ambiente (MINAM), solo cinco (5) de ellos (entre personas naturales y cooperativas) lograron completar el

¹³⁸ Cfr. MINISTERIO DE AMBIENTE. *La lucha por la legalidad en la actividad minera*, Op. Cit. En: <http://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/12-La-lucha-por-la-legalidad-en-la-actividad-minera.pdf>

proceso de formalización en los tres primeros años de implementación”¹³⁹. Lo cual representa menos del 1% del universo de mineros informales.

Debido a que, dicho proceso de formalización minera fue engorroso, es decir, no cumplió con responder al principio administrativo de simplicidad (numeral 1.13 del TUO de la LPAG), el cual enuncia que *“los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria, es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir”*. En efecto, no existió una simplificación administrativa.

Además, el proceso de formalización minera tuvo una constante prórroga de plazos, lo fue en contra del principio administrativo de celeridad (numeral 1.9), que señala *“quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable”*. Es decir, todos los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales, a los fines que el proceso de formalización persigue cumplir.

Asimismo, el proceso de formalización minera no resultó eficaz ni eficiente. Lo primero, porque, no se lograron los objetivos/ resultados propuestos. Lo segundo, porque la autoridad minera no adoptó criterios de optimización en el desarrollo del procedimiento minero para la consecución de los fines que persigue, disponiendo para ello, diversos medios determinados o limitados

Todos estos resultados generaron que el Estado se vea en la necesidad de mejorar el proceso de formalización de la minería informal y los procedimientos administrativos dentro del mismo, con la finalidad de reducir tiempo y costo a los mineros informales, en especial aquellos que se encuentran en la zona de Madre

¹³⁹ Cfr. SOCIEDAD DE COMERCIO EXTERIOR DEL PERU. “Minería formal: que el beneficio sea mayor al costo”, *Semanario de COMEX PERU*, N° 861, setiembre 2016, pp. 1-2. [Acceso 22. 06. 2018] En: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/mineria-formal-que-el-beneficio-sea-mayor-al-costo>

de Dios. E implementar incentivos económicos y grupos de trabajo multisectoriales.¹⁴⁰.

Finalmente, a continuación, se presenta un análisis más detallado del proceso de formalización minera regulado en el D. Leg. N° 1105 durante el período 2012 al 2016, a través del contraste entre los resultados esperados y los resultados obtenidos mediante distintos gráficos y figuras, los cuales demuestran la realidad de la situación problemática advertida. Así como las respectivas falencias de dicho proceso, con el fin de plantear una precisión crítica y elaborar ciertas perspectivas a futuro.

3.1.1. Resultados esperados

En esta primera etapa se esperaba la erradicación de la minería ilegal especialmente en la zona de Madre de Dios; la formalización de la actividad minera artesanal y pequeña minería; el incremento de contratos de explotación minera; y la “no existencia de agentes que promuevan la informalidad (promotores financieros, acopiadores y plantas de beneficio, entre otros)”¹⁴¹. También, la implementación de un sistema capaz de regular, fiscalizar y formalizar la actividad minera informal e ilegal.

Por otro lado, cada norma jurídica establecida en este período ha apuntado a dar medidas de control y remediación con el fin de hacerlas de alcance nacional y no solo restringirlas a la región de Madre de Dios; ampliar las prohibiciones a insumos y otras maquinarias, que generen un daño al ambiente; y formalizar las actividades mineras que cumplan con ciertas características y condiciones establecidas en la ley. En otras palabras, nuestra legislación ha pretendido dar solución al problema de la minería ilegal desde tres frentes: control, remediación y formalización¹⁴².

¹⁴⁰ Cfr. PEÑA, Pablo. “Pasito a paso: ¿Cómo avanzar con la formalización minera en Madre de Dios?”, *Fondo Editorial - Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)*, agosto 2015, pp.1-2. [Acceso 28. 05.2018] En: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=31578>

¹⁴¹ Cfr. FLORES, Cesar. *Impactos directos y externalidades positivas y negativas en la minería peruana y políticas institucionales*, CooperAccion: Escenarios de transición y alternativas al modelo extractivista, 2016 [Acceso 18. 05. 2018] En: <https://www.ritimo.org/Impactos-directos-y-externalidades-positivas-y-negativas-en-la-mineria-peruana>

¹⁴² Cfr. VIVANCO VALENZUELA, Gabriela. “El efecto de la minería ilegal en el Perú: impactos económicos y sociales”, *Revista Lidera: Redefiniendo la visión del contador*, N°9, 2014, pp.119-120 [Acceso 18. 05. 2018] En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistalidera/article/view/14760>

Por otra parte, el paquete normativo conformado por los D. Leg. N° 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106 y 1107 tuvo como finalidad, además de plantear soluciones al problema de la minería ilegal e informal; prever criterios para calificar, definir y diferenciar en el ámbito administrativo cuándo nos encontramos ante un minero informal o ilegal para así aplicar las medidas legales correspondientes. Por ejemplo, si el minero no cuenta con la titularidad sobre la concesión minera, entonces se considerará que este ejerce minería ilegal, y por lo tanto se procederá a la interdicción, es decir al decomiso de los bienes, maquinaria, equipos e insumos, prohibidos utilizados para el desarrollo de dicha actividad.

Dicho lo anterior, se analizará el D. Leg. N° 1102, el cual incorporó al Código Penal el delito de la minería ilegal. En primer lugar, esto se justifica, porque favorece a la creación de un mecanismo normativo que contemple especiales formas de criminalidad pluriofensiva y no solo de forma genérica. En segundo lugar, porque resulta necesaria para fortalecer la lucha contra la criminalidad organizada, el lavado de activos y otras diversas formas delictivas que guardan conexión con la minería ilegal¹⁴³.

Asimismo, con el D. Leg. N° 1102 se espera mesurar los casos de lavado de activos provenientes de la minería ilegal; lograr mayor número de sentencias condenatorias por minería ilegal en cada región del país; disminuir los casos de minería ilegal en zonas como Madre de Dios, La Libertad, entre otros; atenuar el uso ilegal de explosivos, contrabando y manejo inapropiado de los mismos; aumentar el número de personas que han sido rescatadas de la trata y la prostitución; sancionar el mayor número de “prácticas ambientales inaceptables derivadas de la incorrecta utilización del mercurio y cianuro, así como la explotación irracional de los recursos”¹⁴⁴ como el agua o el suelo forestal, con baja o nula recuperación.

¹⁴³ Cfr. JÁUREGUI MORAN, Gabriela; PAUTRAT MEDINA, Liliana; LEANDRO REAÑO, José; CALDERON VALVERDE, Leonardo y SOTO PALACIOS, Miguel. “Nuevo Esquema Normativo Penal aplicable a la Minería Ilegal”, *Revista Derecho & sociedad, PUCP*, N° 39, 2012, pp.2-3 [Acceso 16. 05. 2018] En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/viewFile/13071/13683>

¹⁴⁴ Cfr. HUAMÁN CASTELLARES, Daniel Osarim. *El delito de minería ilegal: principales aspectos sustantivos sobre el tipo base y sus agravantes* en temas de derecho penal económico: empresa y compliance: Anuario de Derecho Penal 2013-2014, Lima, Fondo Editorial PUCP, 2016, pp. 427-428 [Acceso 30. 05.2018] En: http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/anuario/an_2013_14.pdf

Por último, se analizará el D. Leg. N° 1105, el cual estableció el proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal. Definitivamente este decreto, a pesar de ser modificado por el D. Leg. N° 1336, buscó un proceso que brinda seguridad jurídica, respeto a las concesiones y derechos de propiedad de terceros y resguardo al medio ambiente.

También, otro de los objetivos de dicha norma era garantizar que la actividad minera se pueda realizar en zonas permitidas y que su desarrollo se dé conforme al marco legal con condiciones claras y estables, que no perjudiquen a las poblaciones aledañas. En otras palabras, se enfocaba en la conservación del patrimonio natural y de los ecosistemas, así como del desarrollo de actividades económicas sostenibles¹⁴⁵.

En efecto, con el D. Leg. N° 1105, el Estado esperaba aumentar el número de mineros formalizados en cada región del país; atenuar el número de casos de minería informal o ilegal en zonas de protección como las reservas naturales o donde existen restos arqueológicos; mayor control de las plantas de procesamiento de minería ilegal; incrementar la recaudación tributaria; disminuir la comercialización ilegal de oro, de combustible e insumos utilizados. Estos dos últimos inciden especialmente en las actividades mineras en pequeña escala¹⁴⁶.

3.1.2. Resultados obtenidos

Si bien hubo una gran iniciativa por parte del Estado en querer obtener una solución rápida y eficaz, a un problema tan grande como es la minería ilegal e informal, que ha estado presente desde hace varias décadas en nuestro país, pero que nunca había sido objeto de regulación hasta ahora. Esto debido a los efectos negativos que generan dichas actividades en los diferentes ámbitos de nuestra sociedad como son: laboral, tributario, ambiental y social.

¹⁴⁵ Cfr. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú: Supervisión a la implementación de los Decreto Legislativos promulgados al amparo de la Ley N.º 29815, Lima, 2013, pp. 11-12 [Acceso 23. 05. 2018] En: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2013/Informe-N-001-2013-DP-AMASPPI-MA.pdf>

¹⁴⁶ SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. *Entidades de fiscalización ambiental*, Informe fundamentado en los delitos ambientales, Lima, 2014, pp.32 -33 [Acceso 30. 05. 2018] En <https://spda.org.pe/wpfb-file/entidades-de-fiscalizacion-ambiental-pdf/>

A continuación, se pasará a examinar los resultados obtenidos durante el período 2012- 2016 del proceso de formalización.

FIGURA N°2
MONTO INVOLUCRADO EN LOS INFORMES DE INTELIGENCIA FINANCIERA
POR DELITO PRECEDENTE DE LAVADO DE ACTIVOS EN EL PERÚ DE
ENERO DE 2007 A DICIEMBRE DE 2015

Posible Delito vinculado	Acumulado: Ene 2007 a Dic 2015		12 meses: Ene 2015 a Dic 2015	
	N° de IIF	Total Millones US\$	N° de IIF	Total Millones US\$
Tráfico ilícito de drogas	275	5,374	21	249
Minería ilegal	31	4,377	4	87
Delitos contra la administración pública (corrupción de funcionarios y enriquecimiento ilícito)	126	878	22	646
Delitos contra el orden financiero y monetario	7	360	7	360
Defraudación tributaria	47	395	4	226
Defraudación de rentas de aduanas / contrabando	33	301	-	-
Estafa / fraude	21	162	-	-
Proxenetismo	10	27	-	-
Delitos contra el patrimonio	6	26	5	9
Financiamiento del Terrorismo	18	7	1	-
Trata de personas	5	3	2	1
Otros	210	936	19	69
Total	789	12,846	85	1,647

FUENTE: Superintendencia de Banco y Seguro (SBS),2015.

De acuerdo con la Figura N° 2, se observan los montos investigados de lavado de activos por delito precedente durante el período 2007 a 2015. Cabe señalar que, la mayor participación, la tiene el tráfico ilícito de drogas (5,374), seguido de minería ilegal (4,377), delitos contra la administración pública (878), defraudación tributaria (395), defraudación de rentas de aduanas / contrabando (301), y estafa o fraude (162).

Como resultado se generó una afectación a la recaudación de impuestos, a las instituciones públicas y a la integridad de los mercados financieros. De ahí que, la evasión tributaria y la informalidad en conjunto se distingan como un fenómeno que en corto, mediano y largo plazo causan un deterioro en los ingresos del estado peruano ya que, perjudica la estructura económica y social del país¹⁴⁷.

Por otro lado, las posibles causas del incremento de la minería ilegal se deben a tres factores. La primera, tiene relación con el alza sostenida del precio

¹⁴⁷ Cfr. SUÁREZ GONZALES, Eva Dajaida. *Motivos y consecuencias de la evasión tributaria en las MYPES en el emporio comercial Gamarra, La Victoria-Lima*, Tesis para optar el grado de Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad, Lima, UVC., 2017, pp.20-21 [Acceso 15.10.2018] En: <http://repositorio.ucv.edu.pe/handle/UCV/4595>

internacional de los metales, en especial el oro. La segunda, hace referencia a la falta de empleo adecuado y la ausencia de otros sectores económicos que generen mayor rentabilidad en regiones donde la minería ilegal se encuentra muy arraigada. Y la tercera se encuentra relacionada a la debilidad institucional del estado peruano, es decir a la limitada capacidad del estado peruano de controlar y fiscalizar todo su territorio¹⁴⁸.

En conclusión, la Figura N° 1 nos muestra que a pesar de encontrarse la minería ilegal regulada y sancionada en nuestro Código Penal desde el 2011, ello no parece haber tenido algún efecto en la disminución de dicha actividad. Al contrario, nos da a conocer que ha habido un incremento de esta a lo largo de los años. Por consiguiente, si cuantificamos lo eficaz que ha sido el D. Leg. N° 1102 y el D. Leg. N° 1105 a través de la Figura N° 1, entonces se puede concluir que el primero no ha logrado disminuir la minería ilegal, y el segundo, no ha cumplido con ser un mecanismo que haya dado, de manera eficaz, efectiva y oportuna, solución al problema de la minería informal, lo cual ha generado como consecuencia un mayor incremento en la defraudación tributaria, delitos de trata de personas, lavado de activos, delitos contra la administración pública y fraude.

¹⁴⁸ Cfr. ALVARADO BARBARAN, Laura. *Causas, impactos y lecciones aprendidas sobre los conflictos socioambientales: El caso de la minería ilegal e informal en Madre de Dios*, Informe Final A1-PMN-T6-11-2013, Lima, Consorcio de investigación económica y social (CIES) y Universidad Nacional Agraria La Molina, 2014, pp.22-23 [Acceso 19.10.2018] En: <http://www.cies.org.pe/es/investigaciones/medio-ambiente-recursos-naturales-y-energia/causas-impactos-y-lecciones-aprendidas>

TABLA N°4
CASOS DE LAVADO DE ACTIVOS PROVENIENTES DE LA MINERÍA ILEGAL
(2015)

Departamentos	Casos de Lavado de Activos
Apurímac	4
Ancash	2
Callao	28
Arequipa	11
Cusco	2
Ica	5
La Libertad	5
Lima	29
Madre De Dios	45
Puno	59
Total	190

FUENTE: Superintendencia de Banco y Seguro (SBS), Lima, 2016.

De acuerdo con la tabla N° 4, se aprecia que el número de casos de lavado de activos provenientes de la minería ilegal varía según cada región del país. En particular, se observa que, los Departamentos con mayor número de casos son Puno (59) y Madre de Dios (45). Esto debido a que, en estas zonas la minería ilegal se encuentra más arraigada, por el hecho de que existe una fuerte dependencia de dicha actividad con la economía local, por ejemplo, en Madre de Dios, esta actividad justifica más del 50% de su PBI¹⁴⁹.

Por otro lado, esta tabla demuestra que muchos de los Departamentos del país como Cusco y Ancash presentan un menor número de casos de lavado de activos provenientes de minería ilegal, porque cuentan con actividades como el comercio,

¹⁴⁹ Cfr. GARCIA CERRÓN, Erick Leddy. "La intervención estatal en la minería informal e ilegal: en búsqueda de los pasos perdidos, Revista Jurídica del Perú: Gaceta Jurídica, N° 154, 2013, pp.78-79 [Acceso30.09.2018]En: http://www.academia.edu/15275594/La_intervenci%C3%B3n_estatal_en_la_miner%C3%ADa_ilegal_e_informal

agricultura y turismo. En otras palabras, los pobladores de dichas zonas no se ven en la necesidad de cometer el delito lavado de activos mediante la minería ilegal, ya que existen otras fuentes de ingresos con las que puede subsistir. Por consiguiente, se puede concluir que su economía no depende únicamente de la minería ilegal.

Por otra parte, es necesario resaltar que el Estado a pesar de haber realizado varios esfuerzos por atenuar el incremento de casos relacionados con la minería ilegal en zonas como Madre de Dios, La Libertad, Puno, entre otros, a través de la implementación de una serie de normas jurídicas como el D. Leg. N° 1100, D. Leg. N° 1101, D. Leg. N° 1102, D. Leg. N° 1106, D.S. N° 006-2012-EM y D.S. N° 003-2014-EM; no ha podido lograrlo en su totalidad.

Cabe destacar que, desde el 2010 se ha incidido en el mismo problema, ya que pese haberse implementado el Decreto de Urgencia N°012-2010, el cual tenía como objeto “proteger la salud de las personas, afrontar la problemática social e incentivar la economía del Departamento de Madre de Dios”¹⁵⁰; no ha habido una mejora significativa, al contrario, con el paso de los años dicho Departamento se ha convertido en uno de los casos más emblemáticos de producción de minería ilegal.

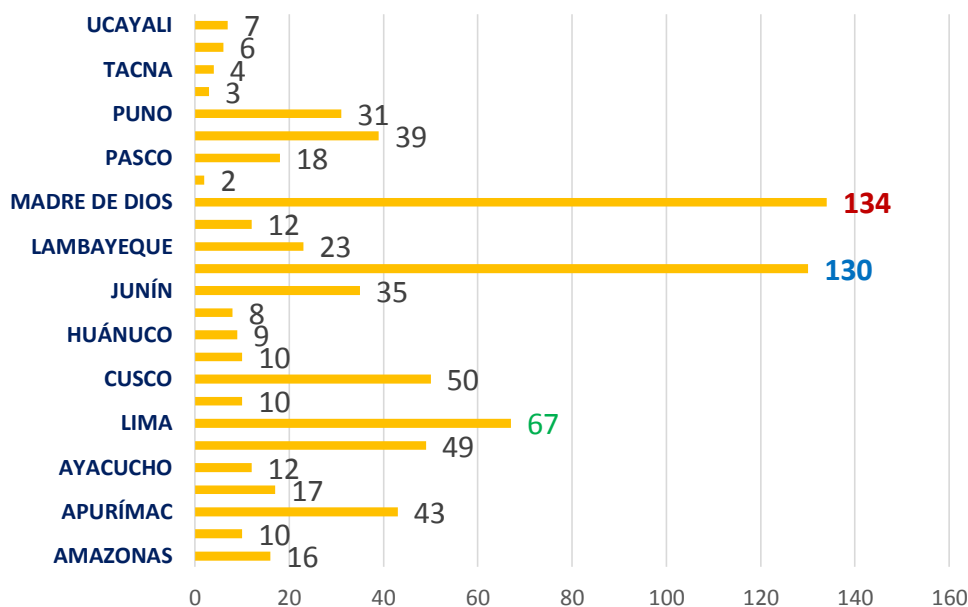
Por todo esto, se determina que las normas jurídicas mencionadas anteriormente no han sido eficaces ni eficientes¹⁵¹, porque no han logrado los objetivos esperados ni estos se han dado en el menor tiempo posible, sino que han pasado años y la situación se ha agravado aún más. Esto queda demostrado con la Figura N° 2, en la cual se observa que zonas como Madre de Dios, que cuentan con una mayor protección jurídica tienen la mayor cantidad de casos de minería ilegal conexas con

¹⁵⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA y EL MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio: una bomba de tiempo* Lima, MINAM, En: Sistema Nacional de Información Ambiental, 2011, [Acceso 17.05.2018]. En: <http://sinia.minam.gob.pe/download/file/fid/39523>

¹⁵¹ En este sentido, la eficacia ha sido definida como una “medida del logro de resultados”. De ahí que, se encuentra relacionada con “el logro de los objetivos/resultados propuestos, es decir con la realización de actividades que permitan alcanzar las metas establecidas. En cambio, la eficiencia es considerada como “el logro de las metas con la menor cantidad de recursos”. KOONTZ Harold y WEIHRICH Heinz. *Administración: Una Perspectiva Global*, 12a. Edición, de Koontz Harold y Wehrich Heinz, McGraw-Hill Interamericana, 2004, Pág. 14.

otros delitos como el lavado de activos, la trata de personas, la prostitución y el crimen organizado.

FIGURA N° 3
CASOS DE MINERÍA ILEGAL REGISTRADOS (2015)



FUENTE: MINISTERIO PÚBLICO, Lima, 2016.

Conforme con la Figura N° 3, se observa que el número de casos de minería ilegal varía según cada región del país. En el presente caso, se aprecia que, los Departamentos con mayor número de casos son Madre de Dios (134), La Libertad (130) y Lima (67). Y entre los Departamentos con menor número de casos son Moquegua (2), San Martín (3) y Tacna (4).

De ahí que, se puede concluir que a pesar de haber transcurrido tres años desde la promulgación del paquete de Decretos Legislativos como el 1100, 1101, 1103, entre otros. Los cuales tuvieron como objetivo principal erradicar la minería ilegal que estaba afectando a varios sectores del país, pero en especial a la zona de Madre de Dios, ya que durante el período 2000-2011 se corroboraron las elevadas tasas de deforestación llegando a las “16 303 hectáreas (163,03 km²), casi 17 veces el distrito de Miraflores (Lima), más de 16 veces el distrito de San Borja

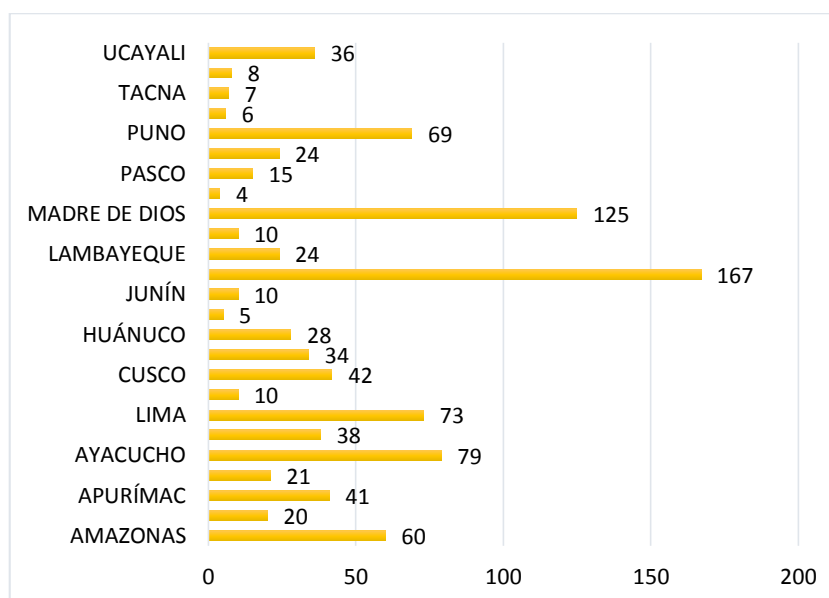
(Lima), y casi el 6% de toda la provincia de Cajamarca”¹⁵². Asimismo, existían altos niveles de concentración de mercurio, que superaban el límite permisible, que se presentaban en las personas como en las especies marítimas de diferentes provincias de Madre de Dios. No se ha podido solucionar dichos problemas, ya que el índice de casos al parecer sigue siendo alto.

Por otra parte, cabe resaltar que la concentración del poder político, económico e incluso jurídico en la capital del país, en este caso Lima, no ha significado por ningún motivo que este se convierta en un ejemplo de cumplimiento de normas de carácter administrativo, ambiental e incluso penal. Esto lo podemos corroborar en el caso de la minería ilegal, por el hecho de que en Lima existe el menor número de acciones de interdicción realizadas desde el 2012 al 2015¹⁵³.

¹⁵² Cfr. MINISTERIO DE AMBIENTE. *La lucha por la legalidad en la actividad minera*. Op.Cit pp.76-77 [Acceso 15.05.2018]. En: <http://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/12-La-lucha-por-la-legalidad-en-la-actividad-minera.pdf>

¹⁵³ Cfr. VERGARA, Ricardo. “Descentralización: una vez más... ¿fracasamos?” En: PRADEL, Mónica (Coord.), Perú Hoy, Centralismo y concentración. *Temas fundamentales de bioética en una sociedad plural*. Lima, DESCO, 2010, pp. 140-141 [Acceso 19.05.2018]. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/4637BC977DBCD04A052579140070A591/\\$FILE/v_Peru_Hoy_2010_B_diciembre_2010.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/4637BC977DBCD04A052579140070A591/$FILE/v_Peru_Hoy_2010_B_diciembre_2010.pdf)

FIGURA N° 4
CASOS DE MINERÍA ILEGAL REGISTRADOS (2016)



FUENTE: MINISTERIO PÚBLICO, Lima, 2017.

Con respecto a la Figura N° 4, se aprecia que el número de casos de minería ilegal varía según cada región del país. Sin embargo, en esta ocasión se observa que, los Departamentos con mayor número de casos son La Libertad (167), Madre De Dios (125) y Ayacucho (79). Ello confirmaría que, a pesar de los esfuerzos dados por el Estado con la implementación de normas administrativas, ambientales y penales con el fin de erradicar la minería ilegal en el país, específicamente en el Departamento de Madre Dios; no se ha podido lograr del todo. Pues, si bien ha experimentado una disminución, esta no ha sido significativa como en el Departamento de Lima.

En cambio, en el caso del Departamento de La Libertad si se contrasta la información de la Figura N° 3 con la Figura N° 4 se encuentra un incremento de 30 casos más, esto similar ocurre con Ayacucho, que en el 2015 solo contaba con 12 casos, y en el 2016, contaba con 79 casos. Como resultado esto repercute en el entorno ambiental, laboral y económico de dichas regiones generando, que puedan aumentar o disminuir los delitos conexos a esta actividad ilegal.

Por otra parte, según la información contenida de la Figura N° 4 se puede inferir que, al incrementarse los casos de minería ilegal en varios de los Departamentos del país, varios mineros han decidido dejar de lado el buscar formalizarse, a pesar de las consecuencias jurídicas administrativas y penales, que se han plasmado en Decretos Legislativos como el 1100, 1101, 1103, entre otros.

TABLA N° 5
SENTENCIAS POR MINERÍA ILEGAL (2016)

Departamento	Sentencias condenatorias	Sentencias absolutorias	Total
Amazonas	1	2	3
Ancash	1	0	1
Apurímac	1	0	1
Arequipa	3	6	9
Ayacucho	7	0	7
Callao	1	0	1
Cañete	2	0	2
Cusco	4	0	4
Santa	0	1	1
Huancavelica	5	1	6
Huánuco	4	1	5
Huara	5	1	6
Junín	5	1	6
La Libertad	2	0	2
Lima (Este y Norte)	7	2	9
Loreto	5	3	8
Madre de Dios	8	0	8
Pasco	0	2	2
Piura	2	1	3
San Martín	4	0	4
Ventanilla	0	1	1
	67	22	89

FUENTE: MINISTERIO PÚBLICO, Lima, 2016.

Conforme con la Tabla N° 5, se observa que el número de sentencias condenatorias y absolutorias de minería ilegal varía según cada región del país. En el presente caso, se aprecia que, el Departamento con mayor número de sentencias condenatorias es Madre de Dios (8), y el de menor número es Cerro de Pasco (0). En total suman 67 sentencias condenatorias.

Antes de examinar con detenimiento los resultados obtenidos en la tabla N° 5, cabe señalar que, nuestro ordenamiento incorporó al Código Penal (en adelante CP) el D. Leg. N° 1102, el cual regula el delito de minería ilegal, el financiamiento de minería ilegal y la obstaculización de la fiscalización administrativa y actos preparatorios de minería ilegal.

Con respecto al delito de minería ilegal, el CP señala que “será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de ocho años y con cien a seiscientos días de multa aquel que realice actividad de exploración, explotación u otros actos similares, de recursos minerales, metálicos o no metálicos sin contar con la autorización de la autoridad administrativa competente. O aquel que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daños al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental”. (Art.307 A)

Incluso se han implementado otros Decretos Legislativos para confrontar la minería ilegal como el N° 1101, el N° 1103 y N° 1107. El primero determina que, “ante la verificación de indicios ilícitos penales, las Entidades de Fiscalización ambiental (en adelante EFA) formularán la respectiva denuncia penal ante el representante del Ministerio Público (en adelante MP)”¹⁵⁴. El segundo, en cambio manifiesta las medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal. Y el tercero establece “las medidas de control y fiscalización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la mencionada actividad ilícita”¹⁵⁵, así como el producto que se obtiene de dicha actividad.

Considerando todo lo anteriormente señalado, se tiene que la Tabla N° 5 nos muestra una forma de cuantificar o medir qué tan eficaz y efectivo ha sido el implementar el delito de minería ilegal en nuestro Código Penal. Pues, según el presente informe no se ha logrado un número elevado de sentencias condenatorias tan solo 67 a nivel nacional, esto refleja un índice bajo de productividad por parte de las instituciones involucradas en la gestión judicial. En conclusión, no ha sido eficaz ni eficiente, puesto que existen aproximadamente más de 150,00 mineros ilegales¹⁵⁶ y solo se han podido llegar a procesar y condenar a 67 de todos ellos.

¹⁵⁴Cfr. GALIANO GALIARDO, Herbert Eduardo. Op.Cit, pp 118-119 [Acceso 19.05.2018] En: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/7921>

¹⁵⁵ Cfr. GALIANO GALIARDO, Herbert Eduardo. Op.Cit, pp 118-119 [Acceso 19.05.2018] En: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/7921>

¹⁵⁶ TAMAYO, Gonzales. *Minería informal: No hay un censo de cuántos son*, Lima, PERU21, 2017, P.1 [Acceso 25.05.2018] En: <https://peru21.pe/politica/mineria-informal-hay-censo-son-asegura-ministro-tamayo-62651>

FIGURA N° 5
ACTIVIDAD MINERA FORMAL (D.L. N°1105) A DICIEMBRE DE 2016

N°	Región	Actividad formal por DC	N°	Región	Actividad formal por DC
01	Arequipa	140	13	Ancash	0
02	La Libertad	33	14	Cajamarca	0
03	Puno	11	15	Callao	0
04	Pasco	05	16	Cuzco	0
05	San Martín	05	17	Huancavelica	0
06	Ayacucho	04	18	Ica	0
07	Apurímac	02	19	Lambayeque	0
08	Huánuco	02	20	Madre de Dios	0
09	Junín	02	21	Moquegua	0
10	Lima	02	22	Tacna	0
11	Piura	02	23	Tumbes	0
12	Loreto	01	24	Ucayali	0
13	Amazonas	0	25		

FUENTE: MINEM, Lima, 2017.

Conforme con la figura N° 5, se advierte el número de mineros formalizados en cada región del Perú dentro del período 2012 al 2016, es decir, de aquellos mineros que han culminado el proceso de formalización establecido por el D. Leg. N° 1105. Cabe señalar, que el mayor número de mineros formalizados se encuentra en la región de Arequipa (140), sin embargo, hay regiones del país donde no existe ninguna actividad minera formal.

Dicho lo anterior, será necesario analizar dichas cifras. Primero, con respecto a la región con mayor número de mineros formalizados: Arequipa. Esta región ha registrado a lo largo de los años un importante dinamismo “a partir de la explotación de sus ventajas comparativas, lo que se ha traducido en un mayor bienestar de la población a través de generación de empleo e ingresos, y una mayor oferta de bienes, servicios e infraestructura pública” ¹⁵⁷. Asimismo, dicha región ha presentado un alto potencial de desarrollo, el cual se sustenta no solo en la riqueza de sus recursos naturales, sino que además en la dotación de factores productivos

¹⁵⁷ Cfr. BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU. Encuentro económico: *Informe económico y social de la de región Arequipa*, Lima, BCR, 2016, pp. 89-90 [Acceso 27.10.2018] En: <http://www.bcrp.gob.pe/proyeccion-institucional/encuentro-economico-regional.html>

y diversificación de las actividades económicas. Por ello, se ubica entre las primeras cuatro regiones más competitivas del país.

Por otro lado, la mayoría de las regiones que no presentan actividad formal como Huancavelica, Ancash, Ucayali, Madre de Dios, entre otras; se caracterizan por ser zonas donde predomina lo rural, esto se traduce en altos índices de pobreza, falta de infraestructura, alta tasa de analfabetismo, dificultades de acceso a la tierra o a la titulación de esta y explotación infantil. De ahí que, estas sean consideradas como regiones subdesarrolladas¹⁵⁸.

En consonancia con lo anteriormente señalado se puede manifestar que, en parte las causas por las que no se formalizaron los mineros informales en las distintas regiones del país, fueron debido a la imposibilidad de costear todo lo que implicaba cumplir todos los requisitos del D. Leg. N° 1105, tal es el caso del precio por la elaboración y suscripción del IGAC, el cual tiene un “costo estimado de: S/. 15,000 a S/. 25,000 aproximadamente”¹⁵⁹. La realidad demuestra que el proceso de formalización regulado en el D. Leg. N° 1105 no cumplió con el principio administrativo de simplicidad. Por consiguiente, los productores mineros informales al buscar mayores ingresos veían como solución evadir tributos o incluso contratar a personas (familiares, menores de edad, etc.) sin reconocerle sus beneficios laborales correspondientes.

Cabe señalar que, los resultados obtenidos del ineficaz e ineficiente proceso de formalización minera período 2012-2016 derivan en el incumplimiento de normas laborales y de seguridad, el deterioro económico en las Finanzas Públicas, la deforestación, el uso excesivo de mercurio y la contaminación de cuerpos de agua. Esto último ha puesto en riesgo no solo la vida de los animales, plantas y ecosistemas enteros, sino también a los pueblos o ciudades aledañas a la actividad minera informal.

¹⁵⁸ Cfr. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA. *Estadísticas: sociales*. Lima, INEI, 2016 [Acceso 29.10.2018] En: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

¹⁵⁹ SOLIDARIDAD y RED SOCIAL. *Guía para la elaboración del instrumento de gestión ambiental correctivo (IGAC)*. Lima, Proyecto Oro Justo, 2013, p.5 [Acceso 30.10.2018]. En: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=20761>

FIGURA N° 6
RESULTADO DEL COMPORTAMIENTO DE LA FORMALIZACIÓN MINERA EN
EL TIEMPO EN EL DEPARTAMENTO DE PUNO AL 2016

N°	Mes	N° de Formales	Días demorados	Año	Total de Formales
01	Abr-14	03	455	2014	05
02	May-14	01	485		
03	Jun-14	01	516	2015	02
04	Oct-15	01	1003		
05	Dic-15	01	1064	2016	04
06	Ago-16	01	1308		
07	Sep-16	01	1339		
08	Nov-16	02	1400		

FUENTE: CALSINA PARICAHUA, Lesmes. *Evaluación del proceso de formalización en la minería en la vía extraordinaria del gobierno regional de Puno*, Tesis para optar el título profesional de ingeniero de minas, Puno, UNA-PUNO, 2017, p.70.

De acuerdo con la Figura N° 6, se aprecia el número de mineros informales que lograron formalizar su actividad en el Gobierno Regional de Puno en los años 2014, 2015 y 2016. Asimismo, se observa cuánto fue el período de tiempo que tuvo que transcurrir para que dichos mineros pudieran concluir el proceso de formalización. En el 2014, fueron cinco mineros informales, quienes lograron formalizar sus actividades en un período de 455 hasta 516 días. En cambio, en el 2015 fueron dos mineros informales, quienes lograron formalizarse en un período de 1003 hasta 1064 días. Finalmente, en el 2016 fueron cuatro mineros informales, quienes lograron formalizarse en un período de 1339 hasta 1400 días. Cabe resaltar que, si se continuaba con el mismo proceso de formalización minera establecido por el D. Leg. N° 1105, entonces se necesitaría aproximadamente 1751 años para formalizar a todos los mineros informales de la Región de Puno¹⁶⁰. Lo cual iría en contra de los principios administrativos: eficacia y celeridad.

Por consiguiente, se puede manifestar que la Figura N° 6 nos ha ayudado a cuantificar que no ha sido eficaz ni eficiente el proceso de formalización regulado

¹⁶⁰ Cfr. CALSINA PARICAHUA, Lesmes. Op.Cit, pp.70-71 [Acceso 25.05.2018] En: http://repositorio.unap.edu.pe/handle/UNAP/848/discover?filtertype=author&filter_relational_operat or=equals&filter=Calsina+Paricahua%2C+Lesmes+Gabriel

en el D. Leg. N° 1105. Un claro ejemplo, fue la región de Puno, donde se demostró la situación crítica en la que se encontraba el mencionado proceso, por el hecho de que no había ningún avance significativo de mineros formalizados del 2012 al 2016.

Además, según lo plasmado en la Figura N° 6, tan solo llegaron a formalizarse 11 mineros en el plazo de 5 años, mismo período de tiempo que se tenía planificado formalizar a 70,000 mineros informales a nivel nacional. Cabe señalar que, con esta cifra se comenzó el primer paso del proceso de formalización minera regulado en el D. Leg. N° 1105, sin embargo, con el transcurrir del tiempo, dicha cifra fue reduciéndose, tanto así que la región de Puno no llegó ni a 20 mineros formalizados. Por ende, se manifiesta que el D. Leg. N° 1105 no ha sido ni eficaz ni eficiente.

FIGURA N° 7
SUJETOS DE FORMALIZACIÓN MINERA RESPECTO AL PROCEDIMIENTO
DE FORMALIZACIÓN MINERA DE 2016

Sujetos de formalización		Procedimiento para formalización minera estipulados en el DL 1105						Total
		1.- Declaración de compromiso	2.- Acreditación de titularidad de concesión minera	3.- Acreditación de terreno superficial	4.- Autorización de agua	5.- Aprobación de IGAC	6.- Expediente técnico	
RS	Frecuencia	3151	441	55	87	26	11	3771
	%RS	83,6%	11,7%	1,5%	2,3%	0,7%	0,3%	100,0%
	%Parcial	50,5%	78,2%	93,2%	100,0%	100,0%	100,0%	54,0%
RNDC	Frecuencia	3087	123	4	0	0	0	3214
	%RNDC	96,0%	3,8%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
	% Parcial	49,5%	21,8%	6,8%	0,0%	0,0%	0,0%	46,0%
Total	Frecuencia	6238	564	59	87	26	11	6985
	%RS/RNDC	89,3%	8,1%	0,8%	1,2%	0,4%	0,16%	100,0%
	%Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

FUENTE: CALSINA PARICAHUA, Lesmes. *Evaluación del proceso de formalización en la minería en la vía extraordinaria del gobierno regional de Puno*, Tesis para optar el título profesional de ingeniero de minas, Puno, UNA-PUNO, 2017, p.72.

Con respecto a la Figura N° 7 se distingue el número de mineros sujetos al proceso de formalización de la región Puno. Asimismo, se observa que dicha cifra varía con en cada una de las fases establecidas por el art. 4 del D. Leg N° 1105, las cuales son: (1) Declaración de compromisos, (2) Acreditación de titularidad de concesión minera, (3) Acreditación de terreno superficial, (4) Autorización de agua, (5) Aprobación de Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante IGAC) y (6) Expediente técnico.

A continuación, se comenzará por la declaración de compromisos, en la cual se presentaron un total de 6238 mineros informales, esto es equivalente al 89.3% del total de los mineros sujetos al proceso de formalización minera. Luego, en la acreditación de titularidad de concesión minera se llegó a un total de 564 mineros informales, equivalente al 8.1% del total de los sujetos de formalización. Después, en la acreditación de terreno superficial se tenía un total de 59 mineros informales,

equivalente al 0.8 % del total. Sin embargo, en la autorización del agua se aprecia que dicha cifra aumenta, ya que fueron 87 mineros informales, lo cual es equivalente al 8.1% del total de los sujetos de formalización¹⁶¹.

Después, en la aprobación del IGAC se halla un total de 26 mineros informales, que es equivalente al 0.4% del total. Finalmente, en la última fase referida al expediente técnico se obtiene un total de 11 mineros informales, equivalente al 0.16 % del total de los sujetos de formalización. Al mismo tiempo, dicho total de mineros corresponde al total de mineros formalizados del periodo 2012 al 2016 de la región de Puno, es decir solo 11 mineros informales culminaron todo el proceso de formalización regulado por el art. 4 del D. Leg. N° 1105.

De todos estos datos que han sido presentados en la Figura N° 7 se concluye que el proceso de formalización minera de la región Puno no ha tenido éxito en su objetivo de mitigar la minería informal, esto debido al engorroso trámite administrativo estimado en 1.260 días, el alto costo de la formalización estimado en S/.240.000 y el limitado presupuesto que el Ministerio de economía y finanzas (MEF) asigna a los gobiernos regionales para supervisar la formalización¹⁶².

Cabe mencionar que, a diferencia de la región de Arequipa; Puno es una región con bajo nivel de desarrollo humano, así como de desarrollo socio económico, dado que reporta, desde hace algunos años, un índice de 34,6% de pobreza y 6,5% de extrema pobreza; y ocupa el puesto 21 de 24 de entre las regiones menos competitivas¹⁶³.

3.1.3. Falencias del proceso

El proceso de formalización minera regulado en el D. Leg. N° 1105, en el período 2012 al 2016 ha tenido serias dificultades en poder lograr sus objetivos, por el hecho

¹⁶¹CALSINA PARICAHUA, Lesmes. Op.Cit, pp.72-73 [Acceso 25.05.2018] En: http://repositorio.unap.edu.pe/handle/UNAP/848/discover?filtertype=author&filter_relational_operat or=equals&filter=Calsina+Paricahua%2C+Lesmes+Gabriel

¹⁶² Cfr. DE SOTO, Polar. "El desafío de mitigar la minería informal: ¿Éxito o fracaso?", Lima, El Comercio, 2014, p.1-2. [Acceso 30.10.2018] En: <https://elcomercio.pe/economia/peru/desafio-mitigar-mineria-informal-exito-fracaso-181183>

¹⁶³ Cfr. SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA. *Caracterización de la región Puno*, Lima, SINEACE, 2017, pp. 5-8 [Acceso 29.10.2018] En: <https://www.sineace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/PERFIL-PUNO.pdf>

de que no se consideraron ciertos aspectos sociales, económicos, ambientales, administrativos e incluso culturales. Por consiguiente, se señalarán las falencias encontradas desde el planteamiento de los objetivos hasta la culminación del proceso. Todo esto, con el fin de mejorar el proceso de formalización minera en un futuro.

En primer lugar, se considera una falencia de dicho proceso el haberle otorgado un rol trascendental a los GOREs, el cual consistía en “fiscalizar a la pequeña minería y minería artesanal, así como la minería informal e ilegal; ejecutar programas a corto y mediano plazo dedicados a formalizar las actividades mineras; y expedir las autorizaciones para los pequeños mineros como a los mineros artesanales”¹⁶⁴.

La mencionada falencia se fundamenta en dos razones, la primera se debe a que, históricamente, el Perú es un país centralista, desde el virreinato hasta la república, siendo así Lima el centro y eje en el cual se han desarrollado las actividades políticas y sociales más importantes. Sin embargo, en los últimos años, se han dado ciertos intentos de descentralización y regionalización por parte del Estado Peruano, que han culminado sin éxito. Esto debido a que, “hace falta diseñar desde el inicio, con sólidas bases humanísticas, un proceso de descentralización que sea políticamente viable, económicamente factible y socialmente aceptable”¹⁶⁵. En definitiva, se puede concluir que ha sido un desacierto el conceder una enorme responsabilidad a los gobiernos regionales en el proceso de formalización minera.

La segunda razón, tiene que ver con que los GOREs no son los principales aliados contra la minería ilegal, ya que la mayoría de las autoridades en regiones amazónicas se encuentran involucrados en procesos legales, multas no pagadas, negocios de extracción de madera, concesiones mineras u otras actividades que han causado graves daños al medio ambiente. En otras palabras, existe una gran corrupción por parte de algunas autoridades que han tendido redes mafiosas en las

¹⁶⁴ COMISIÓN TÉCNICA MULTISECTORIAL. Op. Cit, p.22 [Acceso 20.10.2018] En: <http://spij.minijus.gob.pe/Graficos/Peru/2011/Marzo/30/DS-013-2011-EM.pdf>

¹⁶⁵ DULANTO RISHING, Alfonso Guillermo. *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano*, Tesis para optar el título de doctor en gobierno y cultura de las organizaciones, Pamplona, Universidad de Navarra, 2017, pp. 309 [Acceso 03.11.2018] En: <https://pirhua.udep.edu.pe/handle/11042/3255>

instituciones donde laboran y la incompetencia de estas al dirigir el proceso de formalización.

Un claro ejemplo de esta primera falencia es el caso de Luis Otsuka Salazar, antiguo dirigente minero y hasta el 2018, el Gobernador de la región de Madre de Dios. Dicha autoridad regional “ha sido cuestionada a lo largo de su mandato por la falta de acciones para enfrentar delitos ambientales como la minería ilegal”¹⁶⁶. Asimismo, en la actualidad “enfrenta procesos judiciales por contaminación ambiental y otorgamiento ilegal de derechos a mineros ilegales”¹⁶⁷. Definitivamente, todo esto muestra una realidad latente e inaceptable en nuestro país.

En segundo lugar, se considera como falencia el primer paso del proceso de formalización, el cual era presentar una simple declaración jurada denominada “declaración de compromisos”, donde los mineros informales señalaban que se comprometían a cumplir con todas normas administrativas y ambientales correspondientes al proceso de formalización.

Si bien en este primer paso se inscribieron gran cantidad de mineros informales y se definió quienes se encontraban dentro o fuera del proceso de formalización; esto no tuvo mayor trascendencia como se observa en las Figuras N° 6 y N° 7; ya que los mineros lo interpretaron como una mera formalidad, que les ayudaba a liberarse de toda responsabilidad.

Además, cabe resaltar que desde el ámbito ambiental dicha declaración no servía, porque no existían estudios de línea base, es decir no había un recojo de información de campo, que haya evaluado cuán factible era el implementar una declaración de compromiso que contribuya a disminuir los impactos ambientales provocados al ecosistema; ni tampoco medidas ambientales, que forzaran a los mineros inscritos en el proceso de formalización, a que cumplan con lo prometido en dicha declaración. Prueba de esto, se tiene en Madre de Dios, donde no se vio ningún cambio en la dinámica socio económica ambiental, ya que la población

¹⁶⁶ Cfr. SIERRA PRAELI, Yvette. “Perú: regiones marcadas por problemas ambientales eligen autoridades cuestionadas”, Indonesia, Mongabay Latam, 2018, pp. 1-2 [Acceso 03.11.2018] En: <https://es.mongabay.com/2018/10/peru-autoridades-regionales-mineria-tala-ilegal/>

¹⁶⁷ Ibidem.

seguía sometida a trabajos inadecuados relacionados a la actividad minera informal o ilegal¹⁶⁸.

Incluso, se puede decir que el Estado quería dar a conocer públicamente, mediante las listas de declaración de compromisos, que gran parte de los mineros informales se habían inscrito y, por lo tanto, todos ellos se iban formalizar. En otras palabras, se buscaba vender los “resultados de formalización” como un logro o mérito político.

En tercer lugar, se considera una falencia del proceso de formalización la dilatación de los plazos ante la presión de los mineros, puesto que el plazo máximo de culminación, que establecía el D. Leg. N° 1105 era de 24 meses, sin embargo, a lo largo del proceso dicho plazo fue modificado varias veces debido a las protestas que realizaron miles de mineros informales para extender el plazo por más de dos años, incluso se llegaron a eliminar los plazos intermedios como la autorización de uso del terreno superficial. Finalmente se estableció que la fecha límite era el 19 de abril de 2014, esto mediante D.S. N°032-2013, no obstante, el Parlamento manifestó todo lo contrario, dando su apoyo a los mineros informales para que dicho plazo pueda ser ampliado¹⁶⁹.

Si bien este último se apoyaba en que “las protestas organizadas por los mineros informales eran un derecho constitucional y, debían ser atendidos, por el hecho de que reflejaban un problema social que afectaba a 300 mil familias peruanas”¹⁷⁰; ello de ninguna manera justificaba ir en contra de las decisiones tomadas por el Ejecutivo, ya que este buscaba respetar los plazos dados por las normas jurídicas con el fin que pueda haber un orden. En suma, no existía un consenso político ni mucho menos un respeto en el ámbito de las competencias que ejercía cada poder del Estado.

Por otro lado, se considera como falencia el tercer paso del proceso de formalización, el cual consistía en la acreditación de propiedad o autorización de

¹⁶⁸ Cfr. IPENZA, César y VALENCIA, Lenin. *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos: Perú*, Lima, SPDA, 2014, pp. 190-191 [Acceso 03.11.2018] En: https://spda.org.pe/?wpfb_dl=414

¹⁶⁹ Cfr. HECK, Carmen y ESCAMILO, Loyola. “Cinco razones por las cuáles falló el proceso de formalización” Lima, El Comercio, 2014, p.1-2. [Acceso 01.11.2018] En: <https://elcomercio.pe/peru/cinco-razones-fallo-proceso-formalizacion-314293>

¹⁷⁰ Ibidem.

uso del terreno superficial con el fin de que “los mineros informales puedan legalmente operar en la superficie donde se ubica su derecho minero”¹⁷¹ ya sea, a) que ellos sean propietarios de la superficie; b) que, habiendo un tercero que sea el propietario de la superficie, los autorice para usarla y c) que la superficie sea “eriazas” del Estado o no “catastrada”, en cuyo caso el minero puede usar libremente el espacio para sus operaciones. (Art. 7 del D. Leg. N° 1105)

El problema de esto era que, en gran parte de las zonas permitidas de las regiones Amazónicas “no se daba ninguna de las tres situaciones mencionadas anteriormente, es decir no había propietarios superficiales, ni tierras eriazas y mucho menos áreas catastradas; más bien existían muchos casos de superposición de derechos mineros y forestales”¹⁷². En consecuencia, se generaron cuellos de botella, que no pudieron ser resueltos a tiempo.

Por ejemplo, en el caso de la región de Madre de Dios, se tenía que gran parte de las zonas permitidas para la minería, “casi 257.000 hectáreas de bosque tenían un titular forestal y, de estas, más del 70% estaban superpuestas con petitorios o concesiones mineras. En otras palabras, ya existían personas con quienes el Estado Peruano había firmado un acuerdo o contrato con la finalidad de que estas puedan manejar el bosque y, obtengan beneficios de dicho trabajo”¹⁷³.

Por otra parte, se consideró como una falencia la falta de mecanismos diferenciados para los distintos tipos de minería informal en función a la geología como son la minería filoniana, la minería aluvial y la minería de socavón. Debido a que las tres producen impactos diferentes en el ambiente a corto o mediano plazo, pero, sobre todo en el ámbito socioeconómico, es decir, suscitan una alteración sobre los modos de vida y la economía de la región en donde se establecen dichas actividades mineras¹⁷⁴.

¹⁷¹ Cfr. PEÑA, Pablo. Op. Cit [Acceso 28. 05.2018] En: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=31578>

¹⁷² Ibidem.

¹⁷³ Cfr. IPENZA, César y VALENCIA, Lenin. Op.Cit, pp. 190-191 [Acceso 03.11.2018] En: https://spda.org.pe/?wpfb_dl=414

¹⁷⁴ Cfr. HECK, Carmen y ESCAMILO, Loyola. Op.Cit, p.1-2. [Acceso 01.11.2018] En: <https://elcomercio.pe/peru/cinco-razones-fallo-proceso-formalizacion-314293>

Por consiguiente, se puede concluir que el aplicar los mismos requisitos del proceso de formalización a todos los tipos de minería antes mencionados, no ha sido productivo. Tal es el caso de la región de Madre de Dios, donde las operaciones ilegales e informales de minería aurífera aluvial han generado impactos negativos en el ambiente como: contaminación por mercurio, la deforestación, la acumulación de cascajo y grava, la destrucción de tierras agrícolas aluviales, liberación de sustancias tóxicas. No obstante, existe un mayor impacto socioeconómico, ya que en las actividades informales o ilegales “se suele involucrar a toda la familia en las distintas etapas del proceso productivo”¹⁷⁵, e incluso se presenta la trata de personas con fines de explotación laboral y la explotación ambiental.

Por otro lado, se considera una falencia “la falta de compromiso de la mayoría de los mineros informales para obtener la formalización”¹⁷⁶. Antes de examinar, dicho punto será necesario tomar en consideración que el proceso de formalización minera 2012-2016 fue largo y engorroso, no solo por la duración que tomaba culminar dicho proceso, sino porque existían ciertos requisitos que, obstaculizaban el paso hacia la formalización ya sea porque generaban vacíos legales o representaban un alto costo.

Cabe señalar, que si bien se presentaron varias ventajas para los mineros formalizados como “el acceso a los recursos mineros y la seguridad jurídica de sus operaciones; la posibilidad de acceder a la asistencia técnica provista por el Estado, a través de los programas especiales; el acceso un tratamiento preferencial en la legislación minera y a mejores condiciones de comercialización; entre otras”¹⁷⁷. Estas no fueron suficientes, por el hecho de que faltaron incentivos que respondieran a la realidad socioeconómica de muchas de las regiones, especialmente, las amazónicas. No obstante, esto no justifica que ciertos mineros informales e ilegales se hayan aprovechado de los beneficios que les concedió el Estado por estar dentro del proceso de formalización, por ejemplo, el continuar con

¹⁷⁵ Cfr. IPENZA, César y VALENCIA, Lenin. Op.Cit, pp. 192-193 [Acceso 03.11.2018] En: https://spda.org.pe/?wpfb_dl=414

¹⁷⁶ Cfr. HECK, Carmen y ESCAMILO, Loyola. Op.Cit, p.1-2. [Acceso 01.11.2018] En: <https://elcomercio.pe/peru/cinco-razones-fallo-proceso-formalizacion-314293>

¹⁷⁷ COMISIÓN TÉCNICA MULTISECTORIAL. Op.Cit, p.17 [Acceso 20.10.2018] En: <http://spij.minijus.gob.pe/Graficos/Peru/2011/Marzo/30/DS-013-2011-EM.pdf>

sus actividades extractivas aun si estos se encontraban en el primer paso de dicho proceso.

Finalmente, después de analizar los resultados esperados, obtenidos y las falencias del proceso de formalización minera regulado en el D. Leg. N°1105 durante el período 2012 al 2016, se concluye que este se encontraba mal diseñado e implementado. En conclusión, no basta la existencia formal de dicha norma jurídica ni su exigibilidad implícita, sino que también se requiere de una correspondencia entre norma y realidad, con el fin de que se manifieste la funcionalidad y la legitimidad del Derecho. En otras palabras, el D. Leg. N°1105 no ha sido eficaz ni eficiente, ya que no cumplió con los valores jurídicos que esta perseguía, entre ellas la justicia, la seguridad jurídica y el bien común; no reflejaron la búsqueda de un ambiente que permita el desarrollo de la vida humana, es decir, una mayor calidad de vida; y no se encontró en la capacidad de responder a la realidad problemática de los no formalizados.

3.2. Análisis de la eficacia de las normas jurídicas dadas en el proceso de formalización minera en función de los resultados obtenidos en el período 2017-2018

El nuevo proceso de formalización minera surgió debido a que el anterior proceso dado por el D. Leg. N° 1105 no cumplió con los objetivos planteados con eficacia y eficiencia, tanto así que el mismo MINEM manifestó que de 70,000 mineros informales solo 112 culminaron dicho proceso. Por consiguiente, se decidió implementar un nuevo proceso integral, que beneficie tanto a los mineros artesanales como a los pequeños mineros.

Asimismo, dicho proceso tendrá un plazo de vigencia de tres años, contados desde el cierre del registro de Declaración de Compromisos (2017) hasta el 2021, en consecuencia, sigue dándose en la actualidad. Sin embargo, cabe señalar que en el presente trabajo de investigación se analizará la eficacia de las normas jurídicas dadas en el 2017 y 2018, especialmente el D. Leg. N° 1336.

Por otro lado, se estableció que el nuevo proceso de formalización regulado en el D. Leg. N° 1336 se fundamenta en tres pilares: simplificación de los trámites, trabajo multisectorial e incentivos económicos. El primer pilar significó replantear, crear o

eliminar ciertos requisitos, que eran necesarios para que el nuevo proceso sea menos engorroso, por ejemplo se creó el nuevo Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (en adelante IGAFOM) y el nuevo registro de compromisos denominado el Registro Integral de Formalización Minera (en adelante REINFO); y se eliminó la exigencia del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (en adelante CIRA)¹⁷⁸.

Asimismo, el D. Leg. N° 1336 estableció nuevas disposiciones para el proceso de formalización minera como la mencionada simplificación del procedimiento, que estipula la creación del IGAFOM (art 6), la fiscalización de dicho instrumento (art.7), su asistencia técnica (art.8) y su trámite respectivo (art.9). Así como la modificación del Registro Integral de Formalización Minera (art.10), la acreditación de propiedad o autorización de uso de terreno superficial (art.11) y la superposición de derechos (art.12).

El segundo pilar, supuso realizar un trabajo en conjunto por parte de varios ministerios, así como la participación de los GOREs, federaciones mineras y asociaciones dedicadas a la actividad minera. Cabe resaltar, que este trabajo multisectorial trajo consigo la preocupación por la calidad de vida del minero informal, tanto así que se creó el Grupo de Trabajo Multisectorial de Desarrollo y Sostenibilidad Social, conducido por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Por consiguiente, el D. Leg. N° 1336 dispuso en su art. 25, que el mencionado Grupo de Trabajo se encargaría de *“la elaboración del Plan para el desarrollo de la población vulnerable relacionada a las actividades de pequeña minería y minería artesanal, con el propósito de mejorar su calidad de vida y generar oportunidades para su desarrollo humano sostenible, promoviendo el acceso a servicios públicos y programas sociales con enfoque intercultural”*.

Asimismo, el referido grupo estaría conformado además del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, por otros sectores como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura

¹⁷⁸ Cfr. MINEM. *Compendio Normativo del proceso de formalización y minería ilegal minera integral*, Lima, MINEM, 2019, pp. 135-136. [Acceso 21.05.2019]. En: <https://www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=20&idPublicacion=574>

y Riego, Ministerio de Cultura, Ministerio de la Producción y Ministerio del Ambiente. No obstante, cabe la posibilidad de que dicho Grupo de Trabajo pueda invitar a otras entidades públicas y privadas, gremios y/o asociaciones a participar de este trabajo multisectorial, siempre y cuando, estas se encuentren vinculadas a la temática del Plan y su desarrollo.

Por otra parte, el Grupo de Trabajo tendrá un plazo máximo de ciento veinte (120) días calendario para elaborar el Plan para el desarrollo de la población vulnerable relacionada a las actividades de pequeña minería y minería artesanal. En efecto, dicho Plan deberá contener tres líneas de acción: acceso de las familias y de la población objeto de los servicios públicos y programas sociales y de protección social del Estado; fomento de las actividades productivas y desarrollo de la empleabilidad; prevención y atención de la salud; y, desarrollo y competitividad local.

Cabe resaltar, que se creó otro Grupo de Trabajo Multisectorial, mediante el art. 26 del D. Leg. N° 1336, el cual estableció que dicho grupo *“se encargaría de elaborar el Plan para la formalización en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal, con el objetivo de generar una estrategia común para mejorar las capacidades de los agentes involucrados en esta actividad económica, apoyar programas de autoempleo productivo, coadyuvar a la promoción del empleo digno, y reducir progresivamente la informalidad laboral”*.

En este caso, el referido grupo está conformado por sectores diferentes a los del Grupo de Trabajo Multisectorial de Desarrollo y Sostenibilidad Social. Estos son: el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, quien asume la Presidencia; Ministerio de la Producción, quien asume la Secretaría Técnica, Ministerio de Energía y Minas; y Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, cabe la posibilidad de que el presente grupo de trabajo pueda solicitar la colaboración, opinión y aporte técnico de otros ministerios e instituciones públicas y/o privadas, así como de gremios y/o asociaciones, siempre y cuando, estas se encuentren vinculadas a la temática del Plan y su desarrollo.

Por otra parte, el referido grupo de trabajo contará con un plazo máximo de ciento veinte (120) días calendario para elaborar la propuesta de Plan para la

formalización en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal. Asimismo, esta deberá contener dos líneas de acción: mecanismos de formalización laboral, y desarrollo de la empleabilidad y productividad laboral.

El último pilar de la nueva estrategia de formalización minera implicó persuadir tanto a los mineros informales como a los titulares de concesiones mineras. A los primeros, mediante la creación de fondos y sellos, la acreditación excepcional, derechos de preferencia y el otorgamiento de concesiones mineras en áreas de no admisión de petitorios. A los segundos, mediante beneficios como el derecho de vigencia, y la exención de responsabilidades ambientales, de seguridad y salud en el trabajo. Todo esto con la finalidad de que los mineros informales se acojan al proceso de formalización minera integral y los titulares de concesiones mineras suscriban más contratos con los mineros informales inscritos en el REINFO¹⁷⁹.

En tal sentido, el D. Leg. N°1336 ha establecido ciertos incentivos de promoción para la formalización minera, entre ellos: derecho de preferencia, el cual expresa que *“los mineros informales inscritos en el REINFO cuentan con este derecho sobre el área donde se realice actividad minera”* (art.13); y el régimen excepcional de otorgamiento de concesiones mineras en áreas de no admisión de petitorios (ANAP) por parte del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) a favor de Activos Mineros S.A.C., el cual suscribe contratos de explotación con los mineros informales inscritos en el REINFO.

Asimismo, cabe señalar que dentro de los incentivos de promoción sobresalen los incentivos económicos, entre ellos: acreditación excepcional del pequeño productor minero y productor minero artesanal otorgada por el Ministerio de Energía y Minas al titular de la concesión minera; exención del pago de penalidad por parte del titular minero que suscriba contratos de explotación, por un plazo no menor de tres (03) años, con los mineros informales inscritos en el REINFO. Y beneficios para el titular de la concesión minera en los casos establecidos por el art. 19 del D. Leg. N° 1336

¹⁷⁹ Cfr. NIEVES CORONEL, Paul. *Análisis comparativo del proceso de formalización minera peruano v.s proceso de exitoso colombiano para su aplicación y adecuado logro*, Tesis para optar el título profesional de ingeniero de minas, Arequipa, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2019, pp. 64-65.

Además, se estableció la creación del fondo para el proceso de formalización minera integral, el cual tiene como fin generar incentivos que coadyuven a la formalización de los mineros, que participan en el mencionado proceso; y la creación del sello “oro formal, oro peruano”, el cual tiene como finalidad: *“incentivar la compra de oro a los sujetos que forman parte del presente proceso de formalización minera integral y garantizar la trazabilidad del mineral aurífero extraído”*. (art.22 del D. Leg. N° 1336).

Por otra parte, se modificaron artículos de algunas normas legales, tal es el caso del art.5 del D. Leg. N°1100, al cual se le incorporó el siguiente párrafo mediante el D. Leg. N°1336: *“los bienes, maquinarias, equipos e insumos señalados en el párrafo 5.2 del presente artículo pueden ser utilizados por los mineros informales en el ámbito de las actividades de la pequeña minería o de la minería artesanal”* (art. 5, inc. 4). También, se modificó el art.3 de la Ley N°30077 por el art.4 del D. Leg. N°1336 referido a los delitos ambientales en las modalidades delictivas tipificadas en los artículos 307-A (Minería ilegal), 307-B (Formas Agravadas), 307-C (Financiamiento de la minería ilegal), 307-D (Obstaculización de la fiscalización administrativa) y 307-E (Trámite ilícito de insumos químicos y maquinarias destinados a minería ilegal) del Código Penal Peruano.

Por otro lado, si bien se ha visto un cambio en las normas jurídicas del proceso de formalización minera con el fin de que estas sean más eficaces y eficientes; aún falta abordar con claridad y coherencia algunos problemas entorno a la minería informal. Es decir, no bastan los tres pilares de la nueva estrategia integral, los cuales son: incentivos económicos, la simplificación administrativa y el trabajo multisectorial; sino que se también debe considerar la regulación de corredores mineros, plantas de beneficio, fondo de rehabilitación de áreas degradadas, zonas industriales y patrimonio forestal

En definitiva, el nuevo proceso de formalización regulado en el D. Leg. N° 1336 no puede ser un mero certificado de formalidad, que implique facilitar los trámites a tal punto que no se cumpla con los principios ambientales de prevención y precautorio ni tampoco con el principio de eficacia administrativa, dentro del cual se encuentren comprendidas las reglas de celeridad, verdad material y economía procesal. En

otras palabras, no se puede formalizar por formalizar para tener mayor mérito político.

Por ello, en esta parte del capítulo se apreciará de qué manera se han cumplido hasta ahora los objetivos previstos en la nueva etapa del proceso de formalización minera mediante el contraste entre los resultados esperados y los resultados obtenidos. Asimismo, se analizarán las falencias de dicho proceso. Todo esto con el fin de plantear una precisión crítica y elaborar ciertas perspectivas a futuro respecto de este nuevo proceso.

3.2.1. Resultados esperados

Con respecto al nuevo proceso de formalización minera, este tiene como objetivo el perfeccionamiento del marco normativo y la reestructuración del mismo, así como mejorar la calidad de vida de cada uno de los mineros informales y sus comunidades tanto en el aspecto económico como social. Asimismo, este proceso buscó formalizar a 5,000 mineros hasta el 31 de diciembre de 2017 y llegar a los 17,000 mineros formalizados a agosto de 2020¹⁸⁰.

Cabe señalar que, cada norma jurídica establecida durante el período 2017 al 2018 ha apuntado a incentivar, facilitar y agilizar los trámites administrativos; reducir la brecha de falta de oportunidades; promover el acceso a servicios públicos y programas con enfoque intercultural; otorgar asesoría técnica y legal; crear mecanismos de formalización laboral, generar mayor empleabilidad y productividad laboral; y brindar mayores oportunidades en la comercialización de minerales. Es decir, nuestra legislación ha pretendido dar solución de la minería informal desde tres enfoques: simplificación administrativa, incentivos económicos y trabajo multisectorial.

En efecto, el nuevo paquete normativo conformado por los D. Leg N°1244, D. Leg. N°1293, D. Leg N°1336, D. Leg N°1320 y D. Leg N°1351; tuvo como finalidad la reestructuración del proceso de formalización de las actividades de la pequeña

¹⁸⁰ Cfr. ESPINOZA TREJO, Gladys. *Análisis de las políticas públicas en la formalización de la minería en la región La Libertad 2012-2016*, Tesis para optar el grado académico de maestra en gestión pública, Lima, UCV, 2018, pp. 21-22.

minería y minería artesanal, que había sido establecido por el D. Leg. N°1105; así como fortalecer la lucha contra el crimen organizado y la seguridad ciudadana.

Dicho lo anterior, se analizará el D. Leg. N°1293, el cual tiene como objetivo facilitar a los operadores mineros, las acciones de formalización de sus actividades, ya que el proceso de formalización instaurado en el año 2012 no había logrado un avance considerable referente al cumplimiento de los requisitos por parte de los mineros informales. También, el garantizar un adecuado desarrollo de las operaciones mineras a pequeña escala, de manera sostenible y compatible con el ambiente, a través del nuevo proceso de formalización de minería integral.

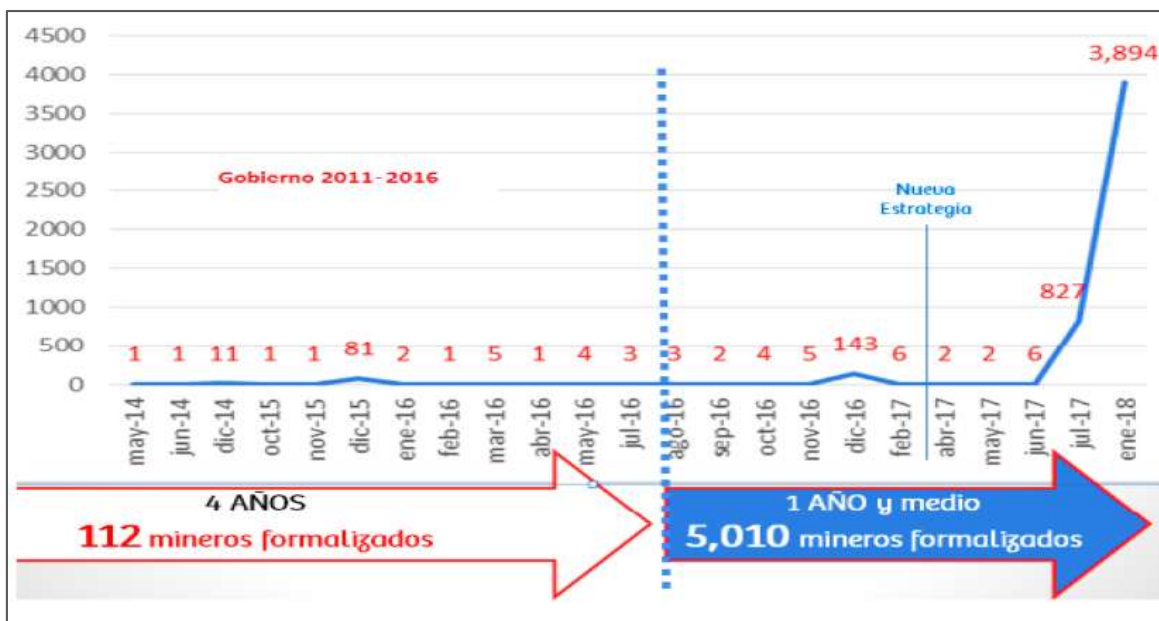
Finalmente, será necesario analizar principalmente el D. Leg. N°1336, el cual busca establecer disposiciones para el nuevo proceso de formalización minera con el fin de que, este sea coordinado, simplificado y aplicable a nuestra realidad nacional. Asimismo, se espera que el mencionado decreto pueda aumentar el número de mineros formalizados en cada región del país; acentuar la comercialización legal de minerales; incrementar la recaudación tributaria; y disminuir casos de minería ilegal en zonas como Madre de Dios.

3.2.2. Resultados obtenidos

Si bien el Estado peruano ha tenido la intención de resolver los conflictos relativos a la informalidad minera mediante la implementación de un nuevo proceso de formalización integral, esto no ha sido suficiente; ya que aún persisten problemas relacionados a la titularidad de derecho minero; el acceso a terreno superficial para labores mineras; la sostenibilidad del proceso, que incluye lo ambiental, seguridad y salud, y comercialización; y la constante ampliación de plazos.

A continuación, se pasará a examinar los resultados obtenidos del proceso de formalización minera integral durante el período 2017- 2018.

FIGURA N° 8
ESTADÍSTICAS DE OPERADORES MINEROS FORMALIZADOS DESDE 2011
HASTA ENERO DE 2018



FUENTE: MINEM, Lima, 2018.

Con respecto a la Figura N° 8, se observa no solo el número de mineros formalizados desde el año 2011 a enero de 2018, sino el contraste de resultados entre el proceso de formalización regulado en el D. Leg. N° 1105, donde se llegaron a formalizar 112 mineros y el proceso de formalización minera integral regulado en el D. Leg. N° 1336, donde se formalizaron 5010 mineros.

Cabe resaltar que, si bien el Estado ha logrado el objetivo de formalizar a 5010 mineros en un año y medio desde que se implementó el nuevo proceso de formalización mediante el D. Leg. N° 1336. Esto no será suficiente, ya que dicho proceso deberá promover una cultura de prevención de riesgos ambientales, dar mayores facultades a los entes rectores competentes no solo al MINEM o los GOREs, sino también al MINAM.

Por otro lado, existen ciertas falencias como la constante modificación de plazos, tanto para el cierre del REINFO, así para presentar el IGAFOM. Estas generan que, tanto las medidas correctivas y preventivas ambientales se posterguen, hasta después de un año o dos. En consecuencia, los mineros formales que solo se han

inscrito en el REINFO continuarán con sus actividades informales, sin ningún tipo de fiscalización ni plan de manejo ambiental.

FIGURA N° 9
CANTIDAD DE MINEROS FORMALIZADOS SEGÚN REGIÓN (2017)

Región	Mineros formalizados
Ancash	11
Apurímac	2
Arequipa	583
Ayacucho	1,547
Cusco	1
Huánuco	3
Ica	19
Junín	6
La Libertad	1,793
Lambayeque	1
Lima	104
Loreto	6
Pasco	37
Piura	3
Puno	1,081
San Martín	5
Tacna	1
Tumbes	1
Total	5,204

FUENTE: MINEM, Lima, 2018.

Con respecto a la Figura N° 9, se observa el número de mineros formalizados en varias de las regiones del país. Asimismo, se aprecia que las regiones con mayor número de mineros formales son: La Libertad (1,793), Ayacucho (1547) y Puno (1081) y los de menor número son Lambayeque (1), Cusco (1), Tumbes (1) y Tacna (1). En total suman 5204 mineros formalizados en el año 2017.

Cabe resaltar que, si bien el Estado ha logrado el objetivo, a corto plazo, de formalizar a 5204 mineros en el año 2017. Esto no ha sido suficiente, ya que aún existe un gran número de mineros informales en todo el Perú. Lo cual, supone una contaminación descontrolada del ambiente por el hecho de que estos no cuentan

con un instrumento de gestión ambiental que, regule su actividad con estándares ambientales mediante la fiscalización ambiental que realiza la OEFA.

En efecto, se trató de mejorar aquello que no resultó eficaz en el anterior proceso de formalización minera, lo cual en cierta manera ha traído buenos resultados. Sin embargo, esto no será suficiente para cumplir con el objetivo a largo plazo, y tal vez el más importante de todos, el cual es mejorar la calidad de vida no solo de cada uno de los mineros informales y sus comunidades tanto en el aspecto económico como social; sino garantizar un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de vida de los peruanos.

Finalmente, es preciso destacar que si bien la minería informal en regiones como Madre de Dios, La Libertad, Cerro de Pasco, etc.; esta actividad tiene un impacto económico positivo y genera mayor fuente de trabajo, también trae consecuencias negativas como la contaminación, deforestación, ausencia de beneficios laborales, explotación sexual e incumplimiento de normas laborales y de seguridad. De ahí que, se considere indispensable el rol del Derecho de regular la conducta humana dentro de una sociedad, con el objetivo de alcanzar el bien común, la seguridad y la justicia.

FIGURA N° 10 NÚMERO DE MINEROS FORMALIZADOS AL 2018

■ Enero a Agosto 2018:	6,244 mineros formalizados
■ Proyección Set a Dic 2018:	1,015 mineros a formalizarse
■ Total 2018:	7,259 mineros formalizados

Formalización minera Enero - Diciembre 2018



FUENTE: MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS. *Avance, objetivos y metas 2018: sector minería*, Lima, 2018. [Acceso 23. 05. 2018] En: http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/EnergiaMinas/files/ppt_minem_12.09.18.pdf

Con respecto a la Figura N° 10, se aprecia que MINEM ha logrado formalizar de enero a agosto de 2018: 6244 mineros, lo cual se traduce en un 86 %, asimismo se proyectó formalizar de setiembre a diciembre de 2018: 1015 mineros, traduciéndose en un 14%. Por consiguiente, se culminaría el año 2018 con 7259 mineros formalizados. No obstante, no se llegó a dicha meta, dado que solo se llegaron a formalizar a diciembre de 2018: 6779 mineros.

Cabe señalar, que el Estado peruano se ha propuesto formalizar 8912 mineros en el año 2019, 17000 mineros en el año 2020 y la mayor cantidad posible de mineros formalizados en el 2021, año del Bicentenario de la Independencia. En pocas palabras, el Estado busca promover la actividad minera con competitividad, a través de la formalización de la minería artesanal y pequeña minería; a fin de generar mayor crecimiento para el país¹⁸¹.

¹⁸¹Cfr. SONCCO CARSALES, Felipe. *Análisis jurídico del proceso de formalización de productores mineros artesanales en concesiones de terceros: Posco Misky y Aspmmacsu 2012-2015*, Tesis para

Por otro lado, considero que los resultados obtenidos del proceso de formalización regulado en el D. Leg. N° 1336 durante período 2017 a 2018 no han sido del todo satisfactorios, ya que si bien se han dado variantes en cuanto a la tramitación documentaria en beneficio del minero informal y de procesos de evaluación ventajosos para el administrado; aún existen vacíos y falencias jurídicas, las cuales darán lugar a conflictos relativos a temas ambientales y laborales.

En efecto, será indispensable contar con una cultura de prevención de riesgos ambientales; una mayor capacidad de acción y coordinación intersectorial de todos los entes vinculados al tema; nuevas políticas de ordenamiento de la minería informal e ilegal que, no solo busquen incorporar a la legalidad a los mineros artesanales y pequeños mineros mediante un simple compromiso, sin efectos secundarios a corto plazo. Sino que, estas sean eficaces, efectivas, atractivas en tiempo y costo; y, sobre todo, respondan acertadamente a la realidad problemática de los no formalizados.

Por otra parte, no se puede descartar que el Estado peruano no pueda cumplir las metas propuestas de la formalización de la minería informal al 2021, sin embargo, sería importante que la normativa no solo considere la simplificación administrativa o la creación de grupos de trabajo multisectoriales, etc., sino que también este orientada a brindar seguridad jurídica, resguardar derechos laborales, tributarios y ambientales, desde el primer paso del proceso de formalización, el cual es la inscripción en el REINFO.

Finalmente, considero que la solución a esta problemática no es la dación indiscriminada de normas administrativas y ambientales; sino todo lo contrario, se busca la promulgación de leyes, que manifiesten la funcionalidad y legitimidad del derecho. En el caso, de las normas de Derecho Administrativo, estas deben regular la relación entre la administración pública y los ciudadanos, con la finalidad de que todos cumplan con sus cometidos institucionales y constitucionales.

optar el título profesional de abogado, Arequipa, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2019, pp. 45-46.

FIGURA N° 11
RESULTADOS DE ENCUESTA DE OPINIÓN A FUNCIONARIOS DE LA DREM
(2018)

EVALUACIÓN DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA AL AMPARO DEL DL N° 1336 EN LA REGIÓN CAJAMARCA									
¿Considera Ud. que el DL N°1336 ha sido eficaz para el proceso de formalización minera?		¿Qué requisito considera Ud. que el operador minero es difícil de acreditar? ¿por qué?			¿Qué aspectos debería mejorar el estado para promover la formalización minera?			Personalmente, ¿cuál es su opinión con respecto al DL N°1336?	
SI	NO	1°	2°	3°	Normativa	Tiempo	Presupuesto	La mayoría de funcionarios opinaron que este decreto promueve la formalización minera sin embargo tiene muchos vacíos legales. Y a la vez deben solicitarse los medios probatorios para verificar el cumplimiento de 5 años de antigüedad realizando actividades mineras.	
57%	43%	IGAFOM	Acreditación de titularidad	Acreditación de concesión	86%	29%	29%		
		0%	0%	100%					

FUENTE: POZADA CHOMBA, Ana y RABANAL IBAÑEZ, Rosa. *Evaluación del proceso de formalización minera al amparo del D. Leg. N° 1336 en la región Cajamarca*, Tesis para optar el título profesional de ingeniero de minas, Cajamarca, Universidad Privada del Norte, 2018, p.65.

Con respecto a la Figura N° 11, se aprecia una encuesta aplicada a funcionarios de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cajamarca con la finalidad de analizar la ejecución de los procedimientos dentro del proceso de formalización minera regulado por el D. Leg. N° 1336. Asimismo, se puede observar en dicha figura que, un 57% de funcionarios considera que el D. Leg. N° 1336 sí es eficaz, mientras que un 43% cree que no es eficaz. En efecto, la mayoría de los funcionarios coinciden

que, si bien el nuevo proceso de formalización minera ha sido menos tedioso y más simplificado, aún presenta inconsistencias y vacíos legales¹⁸².

Por otra parte, un 86% de los funcionarios consideran que el Estado debe mejorar la normativa, ya que esta tiene que ajustarse a la realidad de las regiones mineras. En cambio, un 29% cree que se deben mejorar los plazos para permitir al minero informal presentar los documentos respectivos para su formalización. Asimismo, un 29 % está convencido que el Estado debe aumentar el presupuesto a los organismos competentes para realizar el trabajo de formalización¹⁸³.

Finalmente, los funcionarios indican que D. Leg. N° 1336 parece mostrar iniciativa en la promoción de la actividad minera formal dentro un marco legal ambiental, así como de seguridad y salud ocupacional en el trabajo. Sin embargo, aún existen requisitos complicados de cumplir, uno de ellos, es la acreditación de titularidad de la concesión o contrato de explotación y cesión.

3.2.3. Falencias del proceso

Por ahora, todo indica que el proceso integral de formalización minera en el período 2017-2018 ha logrado sus objetivos, no obstante, en el camino ha tenido y sigue teniendo ciertas falencias relacionadas a la titularidad de derecho minero, el acceso a terreno superficial para labores mineras y aspectos relacionados con sostenibilidad del proceso, que incluye lo ambiental, seguridad y salud, y comercialización.

Una de las grandes barreras a la formalización minera es la falta del contrato de explotación y la titularidad de la concesión. “El 80% de los mineros, que están en estos momentos en el proceso, no son titulares de la concesión”¹⁸⁴. Asimismo, no se han logrado muchos contratos a nivel nacional. Por consiguiente, si el minero

¹⁸²Cfr. POZADA CHOMBA, Ana y RABANAL IBAÑEZ, Rosa. *Evaluación del proceso de formalización minera al amparo del D. Leg. N° 1336 en la región Cajamarca*, Tesis para optar el título profesional de ingeniero de minas, Cajamarca, Universidad Privada del Norte, 2018, p.65-66.

¹⁸³ Ibidem.

¹⁸⁴ Cfr. MINEM. *Minem potencia el proceso de formalización minera*. Lima, 2019, pp. 1-2. [Acceso 02.09.2019]. En: <http://www.minem.gob.pe/detallenoticia.php?idSector=20&idTitular=9166>

informal no es titular de la concesión, ni tiene contrato de explotación, entonces este no va a poder llegar a formalizarse.

Cabe señalar que, no se ha podido negociar con algunas comunidades campesinas con respecto al acceso de ciertos terrenos superficiales y la superposición de áreas para labores mineras, dado que el MINEM no sabe cómo manejar los conflictos en este campo, ni tampoco cuenta con personal preparado y capacitado, que ayude a promover el diálogo y la mediación entre los mineros informales y gente de las comunidades.

Por otro lado, existe el problema de numerosas personas inscritas en el REINFO de manera fraudulenta, esto es sin cumplir con el requisito de venir desarrollando actividad minera con una antigüedad mínima de 05 años y en muchos casos, sin haber desarrollado actividad minera alguna por ningún periodo de tiempo. Esto con el propósito de obtener beneficios económicos de los titulares de las concesiones mineras¹⁸⁵.

En efecto, sucede que el titular de la concesión minera realiza la exploración comprobando la existencia de minerales para explotar, entonces ciertos mineros con el fin de invadir la concesión manifiestan que, tienen mejor derecho de explotar dicho terreno superficial por contar con inscripción vigente en el REINFO. Además, en muchos casos, los falsos mineros cuentan con el apoyo de comunidades campesinas propietarias de los terrenos superficiales en los cuales se ubican las concesiones, ya que son miembros comuneros de estas comunidades¹⁸⁶.

Primero, será necesario recordar que el D. Leg. N°1293 en su numeral 3.2 del art. 3, dispuso que el REINFO estará conformado por los sujetos que cuenten con inscripción vigente en el Registro de Saneamiento y; excepcionalmente, las personas naturales que se encuentren desarrollando actividades de pequeña minería o de minería artesanal de explotación en una sola concesión minera con

¹⁸⁵ Cfr. ARIAS, Miguel. "Fraudes en el pequeño proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal", *Revista Energiminas*, N° 9, 2019, pp. 1-2. [Acceso 09.05.2019]. En: <https://www.energiminas.com/fraudes-en-el-proceso-de-formalizacion-de-la-pequena-mineria-y-mineria-artesanal/>

¹⁸⁶ Cfr. ARIAS, Miguel. Op. Cit, pp. 1-2. [Acceso 09.05.2019]. En: <https://www.energiminas.com/fraudes-en-el-proceso-de-formalizacion-de-la-pequena-mineria-y-mineria-artesanal/>

una antigüedad no menor a 05 años, a título personal y con Registro Único de Contribuyentes (RUC).

Entonces, los mineros informales (solo personas naturales) tuvieron un plazo de 120 días hábiles para inscribirse en el REINFO, computados desde el día 06 de febrero de 2017 hasta primeros días de agosto del 2017, debiendo cumplir con el requisito de encontrarse desarrollando actividad minera con una antigüedad no menor de 05 años en una sola concesión minera, computados desde la fecha de su inscripción en el REINFO¹⁸⁷.

Cabe resaltar que dicho requisito será verificado posteriormente (control ex post) por el MINEM conforme al art 4 del D. Leg. N° 1293, esto de por si resulta algo complejo al no contar el MINEM con suficiente recurso humano, económico y logístico para verificar la antigüedad de las labores mineras de más de 50000 mineros informales inscritos en el REINFO, como se aprecia en la página oficial del MINEM.

Por consiguiente, resulta pertinente analizar cuál es la solución a este tipo de conflicto en las normas de formalización minera. Se tiene que, los arts. 13 y 14 del D. S. N° 018-2017-EM, publicado el 01 de junio del 2017, regulan el procedimiento de exclusión del REINFO de aquellos sujetos que no cumplan con los requisitos necesarios, entre ellos, el no venir desarrollando actividad minera con una antigüedad no menor a 05 años. No obstante, este procedimiento no es ágil ni expeditivo, por el hecho de que su tramitación puede conllevar un largo período, durante el cual se aprovecha el falso minero a seguir operando causando estragos al ambiente y perjudicando al titular de la concesión minera.

También, de acuerdo al art. 14 del D. S. 018-2017-EM, el procedimiento de exclusión del REINFO se encuentra a cargo de la Dirección General de Formalización (en adelante DGFM), quien ante una solicitud de exclusión de un minero informal del REINFO, debe realizar una diligencia de verificación o inspección de gabinete y/o de campo, de ahí que se expide el Informe Técnico y/o Legal. En caso, este informe concluya que la información contenida en el REINFO

¹⁸⁷ Ibidem

carece de veracidad, entonces la DGFM le dará un plazo de 05 días hábiles al minero informal para sus respectivos descargos.

Si se vence ese plazo, la DGFM en un plazo de 30 días hábiles y prorrogables 30 días más, expide una resolución que resuelve el procedimiento determinando la exclusión del minero informal. No obstante, estas resoluciones pueden ser impugnadas vía recurso de revisión ante el Consejo de Minería, o se podría interponer una acción contenciosa administrativa ante el Poder Judicial.

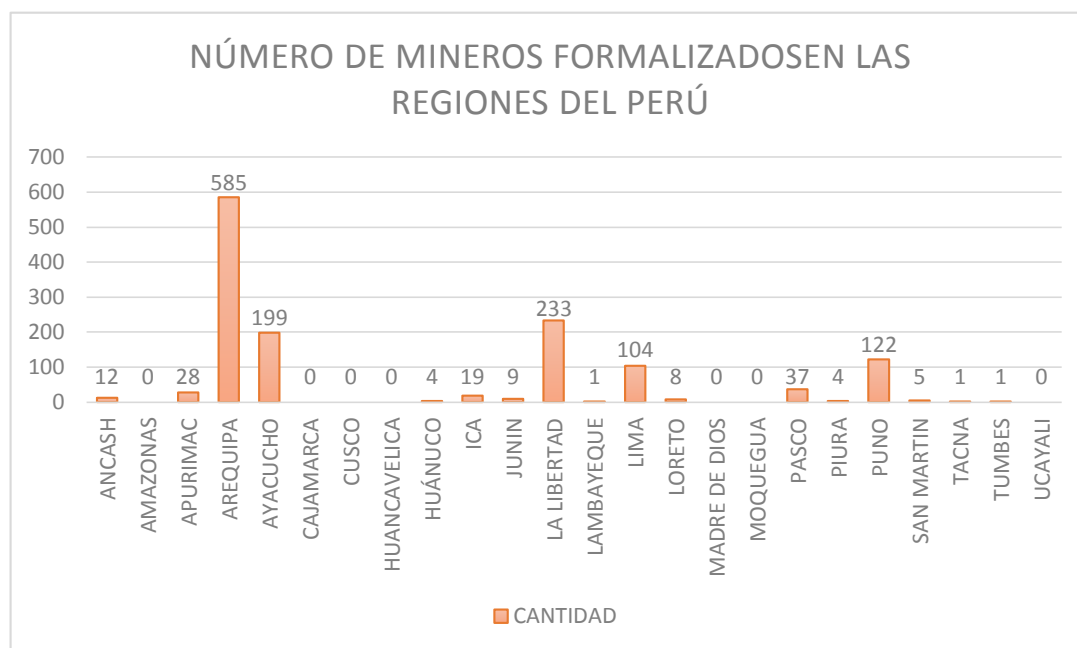
Por otra parte, considero que el procedimiento de exclusión del REINFO aparenta ser expeditivo, no obstante, en la práctica este procedimiento es más prolongado, por el hecho de que DGFM no les da el trámite que se requiere en el plazo señalado por la norma, ya que cuentan con excesiva carga de trabajo, no tienen el recurso, humano, económico y logístico para realizar todas las inspecciones.

Incluso se conoce de solicitudes de exclusión, que han sido ingresadas en abril de 2018, y hasta la fecha no se les ha podido dar el trámite correspondiente, a pesar de haberse adjuntado a dicha solicitud acta de inspección de las Direcciones Regionales de Energía y Minas, constataciones policiales, judiciales y fiscales, en las que se demuestra que en el área de la concesión sólo el titular de la misma viene ejerciendo actividad minera.

Dicho lo anterior, no se debe olvidar que el objetivo principal de este nuevo proceso de formalización minera regulado en el D. Leg. N° 1336 es la de formalizar al mayor número de mineros informales, que venían realizando actividad minera sin contar con las autorizaciones necesarias, y no a los mineros que recién comienzan a desarrollar dicha actividad o mineros ilegales.

Por último, considero que una falencia del nuevo proceso de formalización minera es la no sostenibilidad del proceso en lo ambiental, seguridad y salud; ya que la mayoría de mineros artesanales, que se encuentran en el primer paso del proceso, aún realizan procesamientos de oro, donde utilizan sustancias químicas como cianuro y mercurio; debido a que es más barato a comparación del uso de tecnología limpia. Por consiguiente, los principales afectados son los pobladores que viven cerca.

FIGURA N° 12
NÚMERO DE MINEROS FORMALIZADOS EN LAS REGIONES DEL PERÚ
(2018)



FUENTE: MINEM, 2018.

Después de haber realizado la evaluación del proceso de formalización minera regulado por el D. Leg. N° 1336, considero que este hasta el año 2018, no ha sido eficaz como lo demuestra la figura N° 11, ya que a pesar de haber algunas regiones con el mayor número de mineros formalizados como: Arequipa (585), La Libertad (233), Ayacucho (199), Puno (122) y Lima (104); también hay regiones del país donde no ha existido ninguna actividad minera formal o es muy poca como es el caso de Tumbes (1), Cuzco (0), etc.

Asimismo, a través de la figura N° 12 se pudo analizar la ejecución de los procedimientos de formalización minera regulados principalmente por el D. Leg. N° 1336; en los cuales se determinaron algunas dificultades del proceso como: la acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera y autorización del terreno superficial. Todos estos son requisitos indispensables para el nuevo proceso de formalización, sin embargo, estos mismos demandan mayor tiempo para su obtención y cumplimiento.

3.3. Propuesta de mejora

Primero será necesario combatir la situación de peligro, incertidumbre e inseguridad jurídica, dada por la ocupación ilegal de concesiones y de terrenos de propiedad privada o estatal; en otras palabras, se deberán transparentar las vías de comercialización, la trazabilidad de los productos, la capacitación intensiva y constante a la Policía Nacional, Gobiernos Regionales, comunidades campesinas, MINAM, MINEM y Ministerio Público.

Además, considero que el Estado peruano deberá tener mayor presencia en las distintas regiones del país, especialmente en las comunidades donde hay minería artesanal o pequeña minería, brindando energía eléctrica, promoviendo el desarrollo de actividades mineras en las diversas regiones del país con un enfoque de sostenibilidad y respeto al cuidado del medio ambiente, para que de esa forma se puedan erradicar prácticas ambientales inaceptables como la incorrecta utilización del mercurio y cianuro; la deforestación y erosión de suelos y alto contenido de sólidos en suspensión en los ríos; la explotación irracional del suelo forestal, con baja o nula recuperación y la depredación de estos; etc.

Asimismo, será importante que el MINAM y MINEM implementen normas jurídicas con respecto a las plantas de beneficio, corredores mineros, laboratorios para suelo y agua, fondos de rehabilitación de áreas degradadas, patrimonio forestal, Plan de Cierre y el establecimiento de garantías, IGAC Colectivos, zonas de industriales y reglamentos para fiscalización. Por el hecho de que todavía no tienen regulación, en consecuencia, aún siguen generando efectos perjudiciales al ambiente.

También, los órganos técnicos normativos dentro del MINAM y MINEM como la DGFM deberán proponer y evaluar políticas factibles, eficaces, que vayan de acuerdo a la realidad de los mineros informales. Así como promover normativa, que manifieste la funcionalidad y legitimidad del derecho administrativo, con la finalidad de formalizar la minería. Por ello, será imprescindible que la DGFM priorice la tramitación de las solicitudes de exclusión del REINFO mediante diligencias de verificación y/o inspección de campo realizadas por ellos mismos o valiéndose de terceros como los peritos especializados, si es que fuera necesario como lo indica el art. 4 del Decreto Legislativo 1293.

Además, en caso el minero informal impugne ante el Consejo de Minería, este tendrá que, cumplir con el principio de celeridad y eficacia, a fin de alcanzar una decisión razonable respecto a la exclusión del minero informal, sin perjuicio del respeto al debido procedimiento o al ordenamiento jurídico. Ya que, si esto se resuelve con mayor rapidez, entonces los perjuicios al titular de la concesión minera no serán irremediables.

Por otra parte, será fundamental tomar en consideración la opinión fundamentada de todos los actores sociales que han intervenido en el proceso de formalización minera, para así proponer estrategias eficaces y eficientes, que vayan acorde con la realidad de los mineros informales e ilegales, con el fin de subsanar las deficiencias del nuevo proceso integral y, dar solución a la problemática en torno a la minería informal.

Finalmente, considero que es impostergable la revisión de enfoques y capacidades existentes para asegurar la eficacia de las políticas de formalización, y por consiguiente de sus normas jurídicas, especialmente de los decretos legislativos establecidos durante el período 2016 a 2018, ya que es el proceso de formalización minera donde actualmente nos encontramos. Tal vez, será necesario recordar que dicho proceso no es un fin en sí mismo, al contrario, es un medio para crecer, en efecto, una forma de aprovechar de manera sostenible nuestros recursos geológicos.

Por consiguiente, propongo que debemos encaminar no solo nuestras normas administrativas como el D. Leg. N° 1336, a que vayan acorde a la realidad de la minería informal, sino también las políticas de formalización que adopta el Estado, con el objetivo de garantizar que todos los procesos y prácticas mineras cumplan un estándar de calidad social, laboral y ambiental.

CONCLUSIONES

- Se concluye que decretos legislativos 1105 y 1336, que han establecido disposiciones para el proceso de formalización de la minería informal en el Perú durante el período 2012 al 2018, no ha sido eficaces, ya que no han cumplido con todos los objetivos establecidos ni con los principios administrativos como el de simplicidad, eficacia y verdad material. Pero, sobre todo porque no basta con que estos decretos legislativos existan formalmente, sino que también se requiere de una correspondencia entre norma y realidad, con el objetivo de que se manifieste la funcionalidad y la legitimidad del Derecho.
- La minería informal ha sido definida como aquella actividad minera que utiliza equipo y maquinaria, que no corresponde ni a las características de la actividad minera que desarrolla el Pequeño Productor Minero ni el Productor Minero Artesanal. Asimismo, se caracteriza por incumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, en zonas no prohibidas para la actividad minera.
- La estrategia, según la política pública del Estado, para la formalización minera período 2012-2016, se basó en dos componentes. El primero apuntaba a formalizar la actividad minera informal, haciendo partícipes de este proceso a los actores vinculados a dicha actividad (cadena de valor). El segundo apuntaba a lograr que tanto los mineros artesanales como pequeños mineros formalizados desarrollen sus actividades de manera sostenible. En cambio, la estrategia,

según la política pública del Estado, para la formalización minera durante el período 2017-2018, ha sido basada en la simplificación administrativa, trabajo multisectorial e incentivos económicos.

- La propuesta de mejora sería una articulación conjunta entre los diversos poderes del Estado para enfrentar tanto la minería informal como ilegal. Si bien el nuevo proceso de formalización minera ha mostrado variantes en cuanto la tramitación documentaria a favor del minero informal y de procesos de evaluación ambiental no tan exigentes, esto nos conlleva perder de vista el verdadero objetivo de la formalización minera. Por lo que, será necesario promover una comunicación eficiente con todos los que intervienen en el proceso, en especial los mineros informales; con el fin de conocer la realidad problemática, subsanar errores y, si es necesario implementar nuevas normas administrativas, que sean compatibles con los derechos ambientales a fin de demostrar la funcionalidad y legitimidad del derecho.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

1. ARBAIZA, Lydia; CATERIANO, Jorge y MEZA, Irene. *Modelo de desarrollo sostenible en la pequeña minería subterránea: caso Xinacox*, Lima, Ediciones Esan, 2014.
2. BANCO MUNDIAL. *Pequeñas historias: 12 historias sobre pequeña minería*, Banco Mundial Washington D.C, 2008.
3. Barreto, Maria Laura. *Guía de legalización de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE): Borrador para discusión: Ottawa*, Serie ARM sobre la MAPE Responsable N°.5, Alianza por la Minería, 2011.
4. BEBBINGTON, Anthony. *Industrias extractivas*, IEP, Lima, 2013.
5. BELAUNDE MOREYRA, Martín. *Derecho minero y concesión*, Lima, 5^{ta} ed, Editorial San Marcos, 2015.
6. BLANCAS BUSTAMENTE, Carlos. *La cláusula de Estado Social en la Constitución*, Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 2017.
7. CASTRO, Sofía. *Pobreza, minería y conflictos socioambientales en el Perú*, Lima, PUCP, 2013.
8. CHUPILLON SILVA, Jorge. *Formalización minera: en busca del tiempo perdido*, Lima, Jorge Chupillón Silva, Abogados & Asociados, 2017.
9. CUADROS FALLA, Julia. *Impactos de la minería en la vida de hombres y mujeres en el sur andino*, Lima, CooperAccion, 2010.
10. DE ECHAVE, José. *Diez años de minería en el Perú*, Lima, CooperAccion, 2008.
11. GAMARRA BARRANTES, Carolina. *La concesión minera*, Lima, Ediciones Caballero Bustamante S.A.C, 2009.
12. GÜIZA SUÁREZ, Leonardo; RODRIGUEZ BARAJAS, Cristhian y otros. *Actualidad y desafíos del Derecho minero colombiano*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2016.
13. IPENZA PERALTA, César. *Manual para entender la pequeña minería y la minería artesanal y los decretos legislativos vinculados a la minería ilegal*, Lima, SPADA- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2013.
14. ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. *La evaluación y retroalimentación entre la certificación y la fiscalización*

- ambiental*, Lima, 1era edición, IAKOB Comunicaciones & Editores S.A.C, 2016.
15. OSINERGMIN. *La industria de la minería en el Perú: 20 años de contribución al crecimiento y desarrollo económico del país*, Lima, 2017.
 16. PACCINI, Eliana. *Manual de seguridad y salud en el trabajo*, Lima, Gaceta Jurídica, 2015.
 17. PACHAS, Víctor. *Historia de una incertidumbre*, 2^{da} ed., Lima, Earth First SAC, 2013.
 18. RODRIGUEZ CARMONA, Antonio; MACHADO, Horacio “y otros”. *Minería y movimientos sociales en el Perú*, Lima, CooperAcción, 2013.
 19. ROMERO, María Kathia; PACHAS, Víctor Hugo; ZAMBRANO, Gustavo y GUARNIZ, Yerson. *Formalización de la minería en la pequeña escala: un análisis de experiencias en el Perú*, Lima, Editorial CooperAcción- Acción solidaria para el desarrollo, 2007.
 20. SANCHEZ ESPEJO, Francisco. *La investigación científica aplicada al derecho*, 1era edición, Lima, Ediciones Normas Jurídicas, 2016.

TESIS

1. Briones ALVAREZ, Daniel. *Alternativas de solución a la minería informal*, Tesis para optar el grado de magíster en dirección de empresas, Lima, PAD-PIURA, 2017.
2. CALSINA PARICAHUA, Lesmes. *Evaluación del proceso de formalización en la minería en la vía extraordinaria del gobierno regional de Puno*, Tesis para optar el título profesional de ingeniero de minas, Puno, UNA-PUNO, 2017.
3. DULANTO RISHING, Alfonso Guillermo. *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano*, Tesis para optar el título de doctor en gobierno y cultura de las organizaciones, Pamplona, Universidad de Navarra, 2017.
4. ESPINOZA TREJO, Gladys. *Análisis de las políticas públicas en la formalización de la minería en la región La Libertad 2012-2016*, Tesis para optar el grado académico de maestra en gestión pública, Lima, UCV, 2018.
5. GALIANO GALIARDO, Herbert Eduardo. *No es que el camino sea difícil, es que lo difícil es el camino. Proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal en Lima Metropolitana a partir del Decreto Legislativo N°1105*, Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho de la Empresa con mención en Gestión Empresarial, Lima, PUCP, 2016.
6. GALLO YAÑEZ, Genaro. *El divorcio entre la minería peruana informal artesanal y la normatividad en seguridad y salud*, Tesis de segunda especialidad en Derecho del trabajo y de la seguridad social, Lima, PUCP, 2016.
7. GIRALEZ LINARES, Sheila. *Análisis jurídico sobre las rutas normativas hacia la formalización minera de pequeña escala y su eficacia en la realidad de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales entre el período 2012-2017*. Trabajo académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho ambiental y de los recursos naturales, Lima, PUCP, 2016.

8. GOMERO CALDAS, HELEN. *La minería ilegal en los medios de comunicación nacionales y regionales*, Tesis para optar el título profesional de licenciada en periodismo, Lima, PUCP, 2018.
9. MALCA ALVA, Raysa. *La concesión minera en el ordenamiento peruano: análisis sobre su naturaleza jurídica*. Tesis para optar el título profesional de abogado, Chiclayo, USAT, 2014.
10. NIEVES CORONEL, Paul. *Análisis comparativo del proceso de formalización minera peruano vs. proceso exitoso colombiano para su aplicación y adecuado logro*, Tesis para optar el título de ingeniero de minas, Arequipa, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2019.
11. POZADA CHOMBA, Ana y RABANAL IBAÑEZ, Rosa. *Evaluación del proceso de formalización minera al amparo del D. Leg. N° 1336 en la región Cajamarca*, Tesis para optar el título profesional de ingeniero de minas, Cajamarca, Universidad Privada del Norte, 2018.
12. SACIGA MENDOZA, Milagros. *Análisis del proceso de evaluación del instrumento de gestión ambiental para la formalización minera*, Tesis para optar el título de ingeniero ambiental, Cerro de Pasco, Universidad Alcides Carrión, 2018.
13. SONCCO CARSALES, Felipe. *Análisis jurídico del proceso de formalización de productores mineros artesanales en concesiones de terceros: Posco Misky y Asppmacsu 2012-2015*, Tesis para optar el título profesional de abogado, Arequipa, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2019.
14. SUÁREZ GONZALES, Eva Dajaida. *Motivos y consecuencias de la evasión tributaria en las MYPES en el emporio comercial Gamarra, La Victoria-Lima*, Tesis para optar el grado de Doctor en Gestión Pública y Gobernabilidad, Lima, UVC., 2017.

ARTÍCULOS DE REVISTA

1. DE ECHAVE, José. "La minería ilegal en Perú", *Revista Nueva Sociedad*, N°263, Lima, CooperAcción, mayo-junio 2016.
2. TONG GONZALES, Francisco. MONTERO ALVARADO, Fernando. "Sobre la problemática de obtener derechos superficiales para el desarrollo de actividades mineras". *Revista de Derecho Administrativo*, N°8, 2011.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

1. ALVARADO BARBARAN, Laura. *Causas, impactos y lecciones aprendidas sobre los conflictos socioambientales: El caso de la minería ilegal e informal en Madre de Dios*, Informe Final A1-PMN-T6-11-2013, Lima, Consorcio de investigación económica y social (CIES) y Universidad Nacional Agraria La Molina, 2014. [Acceso 19.10.2018] En: <http://www.cies.org.pe/es/investigaciones/medio-ambiente-recursos-naturales-y-energia/causas-impactos-y-lecciones-aprendidas>
2. CABANILLAS VÁSQUEZ, France. *Manual de buenas prácticas en minería aurífera aluvial para facilitar una adecuada recuperación de áreas*. MINAM,

2016. [Acceso 29.09.2017]. En: http://www.proambiente.org.pe/publicacion_nota.php?buscar=&tid=0&cid=3&rid=6&oid=0&pagina=1&id=71
3. ESCAJADILLO, Francisco. *Concesión minera vs derecho de propiedad: Sobre los conflictos entre el concesionario minero y el propietario del suelo*, USMP, 2015. [Acceso 30.11.2018] En: <http://usmp.edu.pe/derecho/instituto/Premios%202013/GANADOR%20PRIMER%20PUESTO%20DERECHO%20MINERO%20VS%20DERECHO%20DE%20PROPIEDAD.pdf>
 4. ESTUDIO ECHECOPAR ABOGADOS. *Contratación minera*, USMP CEDEMIN, Lima, 2011 [Acceso 21.11.2018] En: http://www.derecho.usmp.edu.pe/cedemin/materiales/2010/Dr_Valentin_Paniagua.pdf
 5. FLORES, Cesar. *Impactos directos y externalidades positivas y negativas en la minería peruana y políticas institucionales*, CooperAccion: Escenarios de transición y alternativas al modelo extractivista, 2016. [Acceso 18. 05. 2018] En: <https://www.ritimo.org/Impactos-directos-y-externalidades-positivas-y-negativas-en-la-mineria-peruana>
 6. IPENZA, César y VALENCIA, Lenin. *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos: Perú*, Lima, SPDA, 2014. [Acceso 03.11.2018] En: https://spda.org.pe/?wpfb_dl=414
 7. LEGAL WEB. *¿Qué es una declaración jurada?*, 2016. [Acceso 20.11.2018]. En: <https://www.laweblegal.com/que-es-una-declaracion-jurada/>
 8. PEREIDA, Ana. *¿Cómo hacer una declaración jurada? Guía profesional para escribirla con convicción*, 2015. [Acceso 12.12.2018]. En: https://es.overblog.com/Como_hacer_una_declaracion_jurada_Guia_profesional_para_escribirla_con_conviccion-1228321767-art223010.html
 9. SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. *Entidades de fiscalización ambiental*, Informe fundamentado en los delitos ambientales, Lima, 2014. [Acceso 30. 05. 2018] En: <https://spda.org.pe/wpfb-file/entidades-de-fiscalizacion-ambiental-pdf/>
 10. SOLIDARIDAD y RED SOCIAL. *Guía para la elaboración del instrumento de gestión ambiental correctivo (IGAC)*. Lima, Proyecto Oro Justo, 2013. [Acceso 30.10.2018]. En: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=20761>
 11. SOTELO, J. *Macro región sur: Formalización Minera, Realidad y Fracaso*, Lima, La República, 2015. [Acceso 25.05.2017] En: <http://larepublica.pe/economia/899295-la-formalizacion-minera-es-un-fracaso-en-arequipa-solo-se-legalizaron-tres>
 12. VARGAS VARGAS, Víctor. *Actividad minera en el Perú*, MINEM, Lima, 2016. [Acceso 12.11.2018] En: http://www.ramosdavila.pe/media/Leer_documento-del-MINEM.pdf

REVISTA ELECTRÓNICA

1. ARIAS, Miguel. "Fraudes en el pequeño proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal", *Revista Energiminas*, N° 9, 2019, pp. 1-2. [Acceso 09.05.2019]. En: <https://www.energiminas.com/fraudes-en-el-proceso-de-formalizacion-de-la-pequena-mineria-y-mineria-artesanal/>

2. ESCOBAR LÓPEZ, Yadira. “Una mirada a la evasión tributaria”, *Revista Lidera*, N°11, 2016. [Acceso 21.09.2017] En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistalidera/article/view/16943>
3. GARCIA CERRÓN, Erick Leddy. “La intervención estatal en la minería informal e ilegal: en búsqueda de los pasos perdidos”, *Revista Jurídica del Perú: Gaceta Jurídica*, N° 154, 2013. [Acceso 30.09.2018] En: http://www.academia.edu/15275594/La_intervenci%C3%B3n_estatal_en_la_miner%C3%ADa_ilegal_e_informal
4. GUTIERREZ, Ilián. “Breve reseña de la concesión minera de exploración y explotación desde el punto de vista legal”, *Revista del Instituto de Investigación (RIIGEO)*, FIGMMG-UNMSM, Vol. 17, N.º 34, julio - diciembre 2014, [Acceso 10.11.2018]. En: <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/iigeo/article/download/11386/10224>
5. JÁUREGUI MORAN, Gabriela; PAUTRAT MEDINA, Liliana; LEANDRO REAÑO, José; CALDERON VALVERDE, Leonardo y SOTO PALACIOS, Miguel. “Nuevo Esquema Normativo Penal aplicable a la Minería Ilegal”, *Revista Derecho & sociedad, PUCP*, N° 39, 2012. [Acceso 16. 05. 2018] En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/viewFile/13071/13683>
6. HUAMÁN CASTELLARES, Daniel Osarim. “El delito de minería ilegal: principales aspectos sustantivos sobre el tipo base y sus agravantes en temas de derecho penal económico: empresa y compliance: Anuario de Derecho Penal 2013-2014”, *Fondo Editorial PUCP*, Lima, 2016. [Acceso 30. 05.2018] En: http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/anuario/an_2013_14.pdf
7. MORÁN, Jáuregui; PAUTRAR MEDINA, Liliana y OTROS. “Nuevo Esquema Normativo Penal aplicable a la Minería Ilegal”, *Revista Derecho & Sociedad*, N° 39, 2012. [Acceso 21.10.2018]. En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/viewFile/13071/13683>
8. REGAL, PEÑA, Pablo. “Pasito a paso: ¿Cómo avanzar con la formalización minera en Madre de Dios?”, *Fondo Editorial - Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)*, agosto, 2015. [Acceso 28. 05.2018] En: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=31578> Alberto. “Las minas incaicas”, *Revista de la Universidad Católica*. N°1 Tomo XIV, Julio 2007 [Acceso 21.08.2017] En: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/53553>
9. SOCIEDAD DE COMERCIO EXTERIOR DEL PERU. “Minería formal: que el beneficio sea mayor al costo”, *Semanario de COMEX PERU*, No. 861, setiembre, 2016. [Acceso 22. 06. 2018] En: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/mineria-formal-que-el-beneficio-sea-mayor-al-costo>
10. VALENCIA, Lenin y BENAVIDES, Claudia. “SPDA sobre formalización minera: se requiere ajustes y más articulación del Estado”, Lima, *SPDA*, 2015. [Acceso 17.09.2018]. En <http://www.actualidadambiental.pe/?p=28360>
11. VERGARA, Ricardo. “Descentralización: una vez más... ¿fracasamos?” En: PRADEL, Mónica (Coord.), *Perú Hoy*, Centralismo y concentración. *Temas*

fundamentales de bioética en una sociedad plural. Lima, DESCO, 2010. [Acceso 19.05.2018]. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/4637BC977DBCD04A052579140070A591/\\$FILE/v_Peru_Hoy_2010_B_diciembre_2010.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/4637BC977DBCD04A052579140070A591/$FILE/v_Peru_Hoy_2010_B_diciembre_2010.pdf)

12. VIVANCO VALENZUELA, Gabriela. “El efecto de la minería ilegal en el Perú: impactos económicos y sociales”, *Revista Lidera: Redefiniendo la visión del contador*, N° 9, 2014. [Acceso 18. 05. 2018] En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/revistalidera/article/view/14760>

OBRAS PUBLICADAS POR INSTITUCIÓN

1. BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU. Encuentro económico: *Informe económico y social de la de región Arequipa*, Lima, BCR, 2016. [Acceso 27.10.2018] En: <http://www.bcrp.gob.pe/proyeccion-institucional/encuentro-economico-regional.html>
2. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú: Supervisión a la implementación de los Decreto Legislativos promulgados al amparo de la Ley N.º 29815*, Lima, 2013. [Acceso 23. 05. 2018]. En: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2013/Informe-N-001-2013-DP-AMASPPI-MA.pdf>
3. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA y EL MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio: una bomba de tiempo* Lima, MINAM, En: Sistema Nacional de Información Ambiental, 2011. [Acceso 17.05.2018]. En: <http://sinia.minam.gob.pe/download/file/fid/39523>
4. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA. *Estadísticas: sociales*. Lima, INEI, 2016. [Acceso 29.10.2018] En: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>
5. MINISTERIO DEL AMBIENTE. *La lucha por la legalidad en la actividad minera*, MINAM, Lima, 2016. [Acceso 15.05.2018]. En: <http://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/12-La-lucha-por-la-legalidad-en-la-actividad-minera.pdf>
6. MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Nuevo Proceso de Formalización Minera Integral beneficiará al pequeño minero y minero artesanal*, Lima, 2017. [Acceso 28.10.2018] En: <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/nuevo-proceso-de-formalizacion-minera-integral-beneficiara-al-pequeno-minero-y-minero-artesanal/>
7. MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC*, MINAM, Lima, 2017. [Acceso 22.10.2018] En: <http://www.minam.gob.pe/politicas/instrumento-de-gestion-ambiental-correctivo-igac/>
8. MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS. *Avance, objetivos y metas 2018: sector minería*, Lima, 2018. [Acceso 23. 05. 2018] En: http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/EnergiaMinas/files/pt_minem_12.09.18.pdf

9. ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. *Guía para la fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal*, OEFA, 2016. [Acceso 11.09. 2017]. En: <https://www.oefa.gob.pe/avisos/res-016-2016-oefa-cd>

JURISPRUDENCIA

1. TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL SALA ESPECIALIZADA EN MINERÍA
2015, EXP. N° 015-2013- DFSAI/PAS. STC, 25 de Agosto de 2015
2. PODER JUDICIAL
2016, EXP. N° 8653-2015. STC, 10 de Marzo de 2016

ANEXOS

ANEXO 1

N	ESTRATO	HECTÁREAS	CAPACIDAD PRODUCTIVA
1	Gran y mediana minería	Más de 2 000 has.	Más de 350 TMD
2	Pequeño productor minero	Metálico: hasta 2 000 has. No Metálico: sin límite	Metálico: hasta 350 TMD No Metálico: hasta 1 200 TMD Placeres: hasta 3 000 m ³ /día
3	Productor minero artesanal	Metálico: hasta 1 000 has. No Metálico: sin límite	Metálico: hasta 25 TMD No Metálico: hasta 100 TMD Placeres: hasta 200 m ³ /día

Fuente: Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería

ANEXO 2

RUBRO	PEQUEÑA MINERÍA	MINERÍA ARTESANAL
Titular	Persona natural, conjunto de personas naturales, personas jurídicas formadas por personas naturales, cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras.	
Tipo de actividad	Actividad de explotación y/o beneficio directo de minerales desarrollada de forma habitual por sus titulares.	Actividad de explotación y/o beneficio directo de minerales desarrollada de forma habitual y como medio de sustento de sus titulares, que se realiza con métodos manuales y/o equipos básicos.
Dimensiones máximas del derecho minero	Hasta 2 000 ha entre denuncios, petitorios y concesiones mineras.	Hasta 1 000 ha, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o mediante las suscripción de acuerdos o contratos con los titulares mineros.
Capacidad Instalada Máxima	Minería metálica: 350 toneladas métricas por día.	Minería metálica: 25 toneladas métricas por día.
	Minería o metálica y materiales de construcción: 1 200 toneladas métricas por día.	Minería o metálica y materiales de construcción: 100 toneladas métricas por día.
	Yacimientos metálicos tipo placer: 3 000 m ³	Yacimientos metálicos tipo placer: 200 m ³

Fuente: Ley 27651, 2002

ANEXO 3

DL 1105	DL 1336
Inscripción en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso (RNDC), luego Registro de Saneamiento (RS)	Inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO)
Titularidad o contrato de explotación o cesión	Titularidad o contrato de explotación o cesión
Propiedad o autorización de uso del terreno superficial	Propiedad o autorización de uso del terreno superficial
Autorización de Aguas	Presentación de DJ de uso o no uso en el IGAFOM
Aprobación de IGAC	Aprobación de IGAFOM
Certificado de Inexistencia de Restos (CIRA)	Declaración Jurada de Inexistencia de Restos
Expediente Técnico	Expediente Técnico

Fuente: MINEM