

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



LA EVOLUCIÓN DE LAS DISPOSICIONES GUBERNAMENTALES PARA  
EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA EN LAS ACTIVIDADES DE  
PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL EN EL PERÚ, ENTRE LOS  
AÑOS 2012 AL 2018

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO  
DE MAGÍSTER EN REGULACIÓN, GESTIÓN Y ECONOMÍA MINERA

**AUTOR**

Chávez Bazán, Jorge Luis

**ASESOR:**

Debenedetti Lujan, Bruno Edoardo

**LIMA – PERÚ**

**Marzo, 2019**

## RESUMEN EJECUTIVO

Con la Promulgación del Decreto Legislativo N° 1105 en el año 2012 se pretendió regular las actividades mineras de exploración, explotación y beneficio que venía desarrollando la Pequeña Minería y Minería Artesanal en concesiones mineras propias o ajenas, del mismo modo para los desarrollados en petitorios mineros en trámite e incluso en concesiones mineras extinguidas. La norma desarrolla por primera vez la definición de minería informal y hace su distinción de la minería ilegal. La publicación de la norma significó un retroceso importante en la lucha contra la minería ilegal, simbolizando la herramienta legal para que el minero ilegal se incorpore a un proceso de formalización bajo la denominación de sujeto en vías de formalización minera asegurando la continuidad de sus actividades. El Gobierno logró empadronar a 75000 personas en su primera etapa y logró formalizar el 0.3% (aprox. 300 personas) lo que significó un avance intrascendente respecto a los objetivos planteados por el Gobierno hasta el 2014. Es así que con el objetivo de reestructurar el proceso de formalización minera se crea la Etapa de Saneamiento con el objetivo de dar un plazo adicional a los no formalizados, exigiendo para la transferencia a este nuevo registro el de contar con (RUC) como único requisito. Esta medida gubernamental generó malestar y rechazo de parte de los titulares de las Concesiones Mineras que no tenían voluntad de suscribir contratos de explotación con los mineros en vías de formalización. Se critica la falta de proporcionalidad respecto a la norma y la asignación de valor que se le debió dar a los pasos y requisitos de formalización exigidos hasta la vigencia de la norma, las cuales fueron las mismas pero invertidos en orden de requerimiento.

El Estado con el objetivo de simplificar la permisología respecto a la formalización ha propuesto un Proceso de Formalización Minera Integral (2017) e inicios del 2018 resaltando como característica principal el carácter exclusivo respecto a los criterios de inscripción de la persona jurídica que se encuentra en operaciones y la negativa de permitir el desarrollo de las actividades de beneficio que han desnaturalizado el origen y el objetivo de la norma primogénita, que es la formalización. La necesidad de hacer un estudio crítico constructivo a detalle respecto a la evolución que han tenido las normas que regulan la actividad nace a raíz del poco número de mineros formalizados a nivel nacional y las barreras que encuentra el minero en cada requisito de debe cumplir para alcanzar tan ansiada formalización.

## ÍNDICE

CARÁTULA.....	j
RESUMEN EJECUTIVO.....	ii
ÍNDICE.....	iii
<b>CAPÍTULO I: OBJETO DE ESTUDIO.....</b>	<b>1</b>
1.1. TEMA.....	1
1.2. PROBLEMA.....	6
1.3. HIPÓTESIS.....	9
1.4. OBJETIVOS.....	10
<b>CAPÍTULO II: ESTADO DEL ARTE.....</b>	<b>12</b>
2.1. INFORMALIDAD.....	12
2.2. ILEGALIDAD.....	19
2.3. LEGAL Y FORMAL.....	21
2.4. PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL.....	24
2.5. EXPANSIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA.....	27
2.6. FISCALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA.....	30
2.7. FORMALIZACIÓN MINERA.....	32
2.8. RÉGIMEN DE LA FORMALIZACIÓN MINERA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....	34
2.9. DEBILIDADES DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN.....	36
2.10. LOS CONFLICTOS EN LA MINERÍA INFORMAL.....	39
<b>CAPÍTULO III: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>42</b>
3.1. LA PROBLEMÁTICA DE LA FORMALIZACIÓN MINERA.....	42
3.2. EL PROBLEMA DE ACREDITACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LA CONCESIÓN MINERA.....	45
3.3. SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA ACREDITACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LA CONCESIÓN MINERA.....	48
3.4. MINERÍA INFORMAL EN COLOMBIA.....	50
3.5. LEY Nº1382 DEL 2010.....	51
3.6. MINERÍA INFORMAL EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCO-COLOMBIA.....	51
3.7. SIMILITUDES ENTRE EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN PERUANO Y COLOMBIANO.....	52
3.8. CONCLUSIONES.....	52
3.9. EL PROBLEMA DE LA ACREDITACIÓN DE LA PROPIEDAD SUPERFICIAL.....	53
3.10. SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA ACREDITACIÓN DE LA PROPIEDAD SUPERFICIAL.....	55
3.11. LAS COOPERATIVAS MINERAS-BOLIVIA.....	56
3.12. MINERÍA INFORMAL EN LA MINA COLQUIRI-BOLIVIA.....	57
3.13. CONCLUSIONES.....	58
<b>CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN.....</b>	<b>59</b>
4.1. EL SUJETO DE FORMALIZACIÓN MINERA Y EL TITULAR MINERO.....	59
4.2. EL SUJETO DE FORMALIZACIÓN MINERA Y PROPIETARIO DEL TERRENO SUPERFICIAL.....	62
4.3. LÍNEA NORMATIVA DE FORMALIZACIÓN.....	65
4.4. CONCLUSIONES.....	75
4.5. RECOMENDACIONES.....	77
<b>V. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>80</b>
<b>VI. ANEXOS.....</b>	<b>84</b>
6.1. ÁLBUM FOTOGRÁFICO.....	84
6.2. MINERÍA INFORMAL METÁLICA.....	84
6.3. MINERÍA INFORMAL NO METÁLICA.....	88

## CAPÍTULO I: OBJETO DE ESTUDIO

### 1.1. TEMA

Los mineros que inician el proceso de formalización dentro de las actividades de pequeña minería y minería artesanal que se encuentran en etapa de operaciones, deben de contar con su Declaración de Compromisos vigente y actualizada, suscrita ante el Ministerio de Energía y Minas o los Gobiernos Regionales en el año 2012, o en su defecto acreditar su Constancia de Recepción de Datos para el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) emitido por SUNAT en el año 2017.

La Declaración de Compromisos y el REINFO sirven para corroborar que un minero se encuentra en vías de formalización y que forma parte de los programas de legalización de la minería informal e ilegal propuesta por El Estado.

En el año 2012, los mineros que presentaron oportunamente su Declaración de Compromisos fueron agrupados en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos "RNDC". En el año 2014, fueron migrados al Registro de Saneamiento "RS" exigiendo al minero que cuente con su RUC vigente. En el año 2017, se unificó el RNDC y el RS y se conformó el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas. El REINFO aceptó la inscripción excepcional de los mineros que no lo hicieron oportunamente en el año 2012, cuando se dio inicio al proceso de formalización, dándoles la obligación posterior de acreditar que sus actividades cuenten con una antigüedad no menor a los cinco años.

Las actividades mineras a pequeña escala que se encontraban en marcha fueron reguladas normativamente por el Decreto Legislativo N° 1105 en el año 2012, donde se determina la importancia de la pequeña minería como una actividad netamente tradicional, sin el uso de maquinaria pesada y se destaca el carácter de subsistencia para las familias que tienen dependencia de la extracción de minerales preciosos, connotaciones que posteriormente fueron evolucionando como consecuencia de posteriores regulaciones.

Estas actividades mineras ilegales e informales diferían mucho de la política gubernamental adoptada por el Estado, quienes las estigmatizaban y criminalizaban por sus grandes evasiones tributarias, el origen de grandes problemas ambientales y la falta de uso de tecnologías limpias dentro de sus operaciones. Con el objetivo de sancionar las nuevas modalidades que giraban en torno a la minería ilegal se modificó el Código Penal y Procesal Penal, incorporando los actos preparatorios y el financiamiento de estas actividades ilícitas, así como sus agravantes con penas privativas de libertad efectivas mayores a los 8 años.

Los sujetos en vías de formalización durante la transición de los años 2012 al 2014, al dársele la denominación de mineros informales fueron confundidos y perseguidos al igual que los mineros ilegales, debido a la falta de coordinación, capacitación y comunicación entre los Gobiernos Regionales (GORE), Ministerio de Energía y Minas (MEM) y el Ministerio Público (MP).

Estas instituciones se caracterizaron por no hacer distinción entre las definiciones dadas a ilegalidad e informalidad, advertidas en el Decreto Legislativo N° 1105, o de comunicarlas de forma inoportuna. Debido a ello, se generaron sistemáticas acciones de interdicción de forma irracional, sin un debido proceso y con apoyo militar – policial a nivel nacional, teniendo como objetivo principal dejar inutilizado la maquinaria usada en el desarrollo de la actividad minera artesanal , como los socavones, accesos, campamentos, vehículos, etc.

El problema de la formalización muestra sus principales debilidades cuando se empieza a fiscalizar la información declarada en el primer paso de formalización minera, que es la presentación de la Declaración de Compromisos. El personal de las Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas debido al bajo presupuesto asignado a sus despachos, queda imposibilitado de movilizar a su personal a las zonas rurales e inhóspitas de nuestro país, donde se practica la actividad minera artesanal de forma ancestral.

Adicionalmente a estos problemas, se evidenció que en las regiones no se contaba con vehículos preparados para hacer recorrido minero, y si los contaban, no había presupuesto asignado para la compra de combustible. Estos requerimientos eran comúnmente solicitados al titular de la concesión minera, sujeto de formalización o

administrado interesado. La poca cooperación de los mineros en vías de formalización para la fiscalización de sus actividades, significó que en las regiones se cancelen las declaraciones de compromisos en gabinete, es decir sin apersonamiento físico a la zona.

La presentación de la Declaración de Compromisos en el año 2012, constituye el primer paso de formalización minera. El minero en esta etapa muestra sus primeras intenciones de someterse al cumplimiento de las obligaciones que significa pertenecer a un régimen de formalización. En este año, se inscribieron 75 000 mineros que formaron parte del denominado Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos (RNDC).

El segundo paso de formalización minera, es la Acreditación de la Titularidad del Derecho Minero. Este requisito, significó el inicio de negociaciones incompatibles entre el titular minero y el sujeto en vías de formalización. La normativa que regula el proceso de formalización, hasta el día de hoy no estipula o señala, cual es regalía justa que debe pagar el minero al titular de la concesión minera para continuar con sus actividades.

La decisión de celebrar un contrato minero es una elección netamente facultativa del titular minero, quien mantiene la posición privilegiada respecto a la elección del porcentaje económico y de las condiciones del contrato, durante la etapa de negociación con el minero que aspira a formalizarse dentro de su concesión minera. Las relaciones contractuales comúnmente son realizadas en el corto plazo, debido a que el agotamiento de las reservas de mineral de buena ley obligaba al sujeto de formalización a migrar a otras zonas de trabajo, lo cual dificulta la celebración de Contratos de Explotación sostenibles.

La tercera exigencia de formalización, es la Acreditación del Terreno Superficial donde se viene desarrollando las actividades mineras, este requisito representa la vulneración de derechos de carácter constitucional, como por ejemplo: la inviolabilidad de domicilio, ya que la norma permite que las actividades mineras continúen en etapa de desarrollo, mientras las partes paralelamente inician o continúan la etapa de negociación para la suscripción del contrato.

El minero en formalización puede tomar la decisión de seguir con sus actividades mineras hasta que el proceso de formalización mantenga su vigencia, haciendo uso del denominado abuso del derecho, así no se tenga la autorización expresa del propietario del

terreno superficial sobre la cual recaen sus actividades, debido al carácter proteccionista de la norma minera.

La negativa del propietario de darle su consentimiento al minero en vías de formalización para que continúe con sus actividades, constituye el inicio de grandes conflictos de carácter social y legal. La acreditación de propiedad por su parte, constituye para el sujeto en vías de formalización, compromisos económicos imposibles de pagar, debido al costo adicional que le genera pagar dos regalías, una al titular de la concesión minera y otra al propietario del terreno superficial.

Los mineros en proceso de formalización en esta etapa del procedimiento, han asumido la postura rebelde de no negociar con los propietarios del terreno donde desarrollan sus actividades, debido a que la continuidad de sus trabajos en un solo lugar, depende exclusivamente en encontrar vetas de mineral de alta ley de forma empírica, o en su defecto migrar a otras zonas a buscarlas.

La exigencia normativa de contar con una certificación ambiental para continuar con el desarrollo de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, significa otro punto de quiebre para poder formalizarse, debido al alto costo que requiere la elaboración del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) y el levantamiento de sus observaciones. Esta denominación que fue cambiada en el año 2017, al de Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM), debido a la implementación del nuevo proceso de formalización promovido por el Estado.

La elaboración del estudio ambiental al estar a cargo de consultoras inscritas y autorizadas por el Ministerio de Energía y Minas, hizo que se generen pequeños monopolios y se recorte el acceso a profesionales con experiencia en el sector minería, con las mismas capacidades en la elaboración de los estudios ambientales requeridos, debido a ello, las consultoras le asignaron valores económicos variables y excesivos a sus trabajos.

Muchos mineros durante esta etapa, tomaron la decisión de abandonar el proceso de formalización y dedicarse a realizar actividades mineras ilegales, debido al costo que generaba culminar los trámites de formalización.

La dificultad que genera el traslado de los equipos de monitoreo ambiental a las zonas donde se desarrolla actividad minera artesanal, y el interminable levantamiento de observaciones realizada por funcionarios encargados de la evaluación del estudio ambiental, sumaron para que esta obligación sea incumplida. Consecuencia de ello, el minero en formalización tuvo reiteradas sanciones de carácter administrativo.

El Estado con la intención de simplificar el procedimiento de formalización minera respecto a la Pequeña Minería, tomo la decisión de implementar un estrategia de formalización de forma integral, unificando los registros donde se encontraban inscritos los sujetos de formalización minera, el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos (RNDC) (2012) y el Registro de Saneamiento (RS) (2014). El Estado planteó un Proceso de Formalización Minera Integral (2017), conformado por los registros en mención, con la inclusión adicional de las personas naturales que vienen desarrollando actividades mineras de explotación a título personal, con una antigüedad de 5 años y en una sola Concesión Minera.

Los Decretos Legislativos N°1293 y N° 1336 promulgados a finales del año 2017 e inicios del año 2018 respectivamente, son los decretos que regulan el novedoso Proceso de Formalización Minera Integral, donde se plantean plazos y metas de formalización orientados al año 2021.

El autor advierte, que las disposiciones propuestas por el Estado para los años de estudio de la presente investigación (2012-2018), vienen evolucionando de manera desfavorable, debido a que vulneran las zonas arqueológicas, la propiedad privada y el medio ambiente. Asimismo, criticamos la postura novedosa adoptada por el Estado en el año 2017, para incluir nuevos mineros al proceso de formalización, sin la obligación de contar con una certificación ambiental aprobada, previa al inicio de operaciones, es decir no existe fiscalización preventiva a la inscripción minera.

La actividad minera a pequeña escala que se encuentra en etapa de desarrollo tiene hasta el mes de marzo del año 2018, para presentar su Instrumento ambiental con el objetivo de asegurar la continuidad de sus actividades mineras, debido a que el plazo de formalización mantiene su vigencia hasta el año 2021. Respecto al Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), esta ha sido simplificada, pudiendo ser acreditada con una declaración jurada simple.



El esfuerzo del Estado por reestructurar y respaldar el proceso de formalización minera, está llevando a que los grupos humanos que no dependen de la minería estigmaticen la actividad como ilegal y contaminante, destinándolas a ser social y ambientalmente insostenibles.

## **1.2. PROBLEMA**

La rentabilidad económica que significa la explotación de yacimientos con reservas de minerales de alta ley, así como la baja inversión económica que implica poner en funcionamiento una actividad minera a pequeña escala, constituyen las razones más importantes para que un minero decida su incorporación a un proceso de formalización minera. Los beneficios técnicos y legales que le brinda el sometimiento a una norma de carácter minero, les permite asegurar el continuismo de su actividad.

La falta de empleo y la pobreza extrema en las zonas rurales de nuestro país, aumentan los problemas de migración, explotación infantil, prostitución, delincuencia, contaminación, minería ilegal, entre otros. Debido a que la actividad minera informal se desarrolla en zonas alejadas donde existe poca presencia del Gobierno Central, la función de fiscalización y control de la legalidad de estas actividades queda a cargo de los Gobiernos Regionales, quienes no pueden cumplir su rol fiscalizador a plenitud, debido al número significativo de mineros que se encuentran a su cargo, respondiendo únicamente a denuncias puntuales de los administrados.

Las exigencias técnicas y legales impuestas a los sujetos de formalización minera, constituyen barreras económicas altas que imposibilitan su legalización e incorporación a la economía formal del país. Mejorar las condiciones ambientales – sociales sin capacitación y asesoramiento continuo de los funcionarios de las Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas en las provincias, lo dificulta mucho más.

Existe preocupación constante, debido al alto grado de contaminación de las fuentes hídricas en las áreas de influencia directa a los proyectos mineros artesanales y locales. Las pequeñas actividades mineras para aminorar costos en remediación ambiental, vierten sus desechos a los ríos sin un plan de manejo ambiental supervisado, constituyendo esta mala práctica en un generador del alto índice de intoxicaciones y

Es notorio que el problema de la formalización minera no radica en elevar o endurecer las vallas o exigencias ambientales - legales cada cierto periodo de tiempo, sino en el grado de participación del Estado para invertir y acompañar al minero en el cumplimiento de los pasos y requisitos de formalización. Generar conciencia ambiental a los mineros que practican la actividad a pequeña escala y promover una cultura de cumplimiento, van a constituir las herramientas educativas del Estado para aumentar el número de mineros formalizados a nivel nacional.

El Estado mediante el Decreto Supremo N° 020-2018-EM viene implementando el Centro de Convergencia y Buenas Prácticas Minero – Energéticas, que tiene como finalidad promover las buenas prácticas ambientales en el desarrollo de la actividad minera nacional, constituyendo una plataforma de diálogo con metas orientadas al año 2030.

Las normas de formalización para la minería a pequeña escala, según los años elegidos para la presente investigación (2012-2018), no ha obtenido los resultados esperados respecto a los objetivos de formalización planteados por el Estado. El número de mineros formalizados sigue siendo ínfimo, respecto a las personas inscritas en el vigente Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).

Los principales gremios y asociaciones de la pequeña minería viene realizando paros y movilizaciones en la ciudad de Lima, debido a los reclamos de sus agremiados en las regiones, manteniendo en un estado de zozobra al Gobierno Central. Estos grupos de mineros organizados, utilizan los bloqueos de carreteras, quema de llantas, y otros, con el objetivo de afectar el circuito económico nacional. Estas asociaciones mineras tienen como objetivo principal la continuidad de la actividad minera informal y la inclusión de los mineros que no lograron someterse oportunamente al régimen de formalización.

Asimismo, tenemos debilidades de carácter político en la elección de los cargos de Director Regional de Energía y Minas en los departamentos, debido a que corresponde a designaciones denominadas “de confianza” por parte del Presidente Regional ganador de las elecciones regionales y su partido político. Estas designaciones de jefatura, son las

encargadas de manejar un tema tan sensible como es la formalización minera, la cual corresponde a profesionales sin experiencia acreditada en el sector minero – ambiental.

La contratación de personal inexperto en el sector minero, trae como consecuencia retraso en la resolución de las solicitudes de los sujetos en vías de formalización y la mala aplicación del derecho minero en la motivación de sus pronunciamientos, las cuales ya han sido advertidas por el Consejo de Minería de Lima.

Según Chávez de la Cruz en su ensayo “Minería a pequeña escala”, el problema de formalización para el Estado puede o no radicar en la regionalización, es decir en la competencia y poder absoluto otorgado a los Gobiernos Regionales para administrar todo lo relacionado a las actividades de pequeña minería y minería artesanal, bajo su jurisdicción. Al respecto, manifestamos que el problema no es la regionalización o la descentralización de las competencias otorgadas, sino la falta de criterios unificados de las Direcciones Regionales de Energía y Minas en todos los departamentos del Perú. Estas instituciones siguen utilizando la denominación de “criterio de despacho”, para disuadir al administrado respecto a lo que no se encuentra normado en la Ley Minera.

La Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas se encuentra trabajando una Ley General de Formalización de alcance nacional, con el objetivo principal de insertar a la economía formal del país a los mineros que practican actividades mineras artesanales, planteándoles novedosos métodos de minado en la etapa de explotación minera, con la finalidad de volverlos competitivos en el mercado nacional.

La problemática de la siguiente investigación queda vinculada a una línea de tiempo normativa que será presentada en la parte final del trabajo de investigación, donde se hará un análisis profundo de los principales lineamientos normativos promulgados por el Estado, destinados a regular la actividad de pequeña minería. El análisis de estudio será sobre las actividades que se encuentran en proceso de formalización, entre los años (2012 – 2018), destacando sus principales virtudes, relevancias y debilidades.

Asimismo, evaluaremos la incidencia que estos resultados han obtenido, para poder determinar si influyeron positivamente o negativamente en aumentar el número de mineros formalizados a nivel nacional.

### 1.3. HIPÓTESIS

Podemos afirmar que la regulación normativa para el proceso de formalización minera en las actividades de pequeña minera y minería artesanal, para los años de estudio de la presente investigación (2012 – 2018), han sido inconsistentes. Desde sus inicios en el año 2012, hasta la actualidad, se han dictado más de 20 dispositivos legales con el objetivo de regular la actividad minera informal desarrollada a pequeña escala y poder aumentar el número de formalizados a nivel nacional, las cuales no han obtenido la trascendencia esperada por el Estado. Inicialmente se inscribieron 75 mil mineros en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos (RNDC), registro donde se encontraban las personas que oportunamente presentaron sus declaraciones de compromisos (primer paso de formalización minera), ante la Dirección General de Minería en Lima o ante las Direcciones Regionales de Energía y Minas en nuestras provincias.

Las cifras de formalización hacia finales del año 2014 no fueron trascendentes, debido a que ascendieron al 0.3% de mineros formalizados, respecto al total de mineros inscritos, es decir 300 mineros culminaron con éxito su formalización. Estas estadísticas representaron la necesidad de reformular las normas de formalización que mantenían su vigencia ese año.

Hacia finales del año 2014 e inicios del año 2015 se promovieron novedosos dispositivos legales con el objetivo de dar plazos adicionales a los mineros que no culminaron oportunamente su proceso de formalización, dándoles el plazo excepcional de 2 años para culminar su proceso de formalización, hacia finales del año 2016.

Según estadísticas de la Dirección General de Formalización Minera, el número de mineros formalizados hacia finales del año 2016, aumentó de 0.3% a 3% del total de mineros inscritos, es decir 3000 personas aproximadamente culminaron con éxito su formalización a nivel nacional.

Teniendo como ejemplo estas dos estadísticas que constituyen información pública en la página web del Ministerio de Energía y Minas, podemos afirmar que las regulaciones normativas promovidas por El Estado hasta el año 2018, no han constituido herramientas

eficientes que ayuden en aumentar significativamente el número de mineros formalizados a nivel nacional.

La emisión sistemática de normas para regular cada debilidad del proceso de formalización, genera confusión e incertidumbre a los mineros en proceso de formalización, sobre qué pasos seguir o continuar para poder legalizar su actividad. Hacia finales del año 2017 e inicios del año 2018, el Estado promovió un novedoso proceso de formalización bajo la denominación de “INTEGRAL” para las actividades de pequeña minera y minería artesanal, la cual mantiene su vigencia y requerirá un mayor análisis debido a sus objetivos están orientados hacia el año 2021, la cual requerirá un nuevo análisis.

#### **1.4. OBJETIVOS**

El objetivo principal del trabajo de investigación es determinar cuál ha sido el factor determinante que no permite cumplir las metas de formalización propuesta por El Estado, según los años de estudio (2012 – 2018), para aumentar significativamente el número de mineros formalizados a nivel nacional. Este análisis se desarrollará tomando en cuenta el total de mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera Integral (REINFO) vigente . El análisis de las normas de formalización será desarrollada respetando la línea de tiempo elegida para el presente estudio.

Asimismo, nos proponemos determinar y analizar los factores de riesgo con contenido social y ambiental encontrados dentro de los pasos y requisitos de formalización minera. En esta etapa, describiremos si estos factores poseen influencia en la decisión del minero en vías de formalización para continuar o abandonar la formalización de sus actividades.

Del mismo modo, explicaremos las obligaciones establecidas en las disposiciones para el proceso de formalización minera entre los años de estudio (2012-2018), que el minero en formalización no puede cumplir debido a los factores económicos y de inversión que demanda llegar a formalizarse.

En esa línea de pensamiento, detallaremos si la herramienta de capacitación por parte de los Gobiernos Regionales ha llegado al minero en formalización de manera eficiente. Aquí

evaluaremos si el presupuesto otorgado a las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) para la fiscalización de los mineros en formalización, es suficiente.

El análisis de los objetivos será de carácter descriptivo, asimismo se homologará con la información y estadísticas del Ministerio de Energía y Minas, que constituyan información pública dando motivación y validación a los resultados presentados. Adicional a ello, se presentaran aportes y críticas constructivas debidamente fundamentadas.



## **CAPÍTULO II: ESTADO DEL ARTE**

### **2.1. LA INFORMALIDAD**

La informalidad en el sector de la minería a pequeña escala perjudica los ingresos que debería percibir El Estado Peruano. La minería informal se caracteriza por evadir impuestos, los grupos humanos laboralmente frágiles, el incumplimiento de los estándares de calidad ambiental y las normas de seguridad e higiene minera. En ese orden de ideas, la informalidad afecta los derechos adquiridos y promueve la usurpación de la propiedad privada, entre otros.

Para el año 2018, la evasión tributaria de todos los sectores, incluido el minero, según el Ministro de Economía y Finanzas Carlos Oliva, constituyó el 36% del Impuesto general a las Ventas (IGV) y el 57% del Impuesto a la Renta (IR). Estos impuestos constituyen la fuente principal de recaudación de recursos para el Estado.

En el año 2014, las actividades mineras denominadas informales fueron obligadas a tramitar su RUC para continuar dentro del proceso de formalización minera, siendo forzados a tributar sus primeras liquidaciones, ascendentes al 18% del Impuesto General a las Ventas (IGV) y el 1.5% del Impuesto a la Renta dentro del Régimen General. El minero informal al no recibir beneficios tributarios dada su condición de precariedad, sumado a los honorarios inciertos de un contador colegiado para que llevara su contabilidad de forma responsable y ordenada, tomó la decisión de abandonar la formalización y vender los minerales explotados en el mercado negro, generando grandes pérdidas económicas para el tesoro público nacional.

En el año 2014, la evasión tributaria en el país ascendió a 30 mil millones de Nuevos Soles, para el año 2015 disminuyó a 25 mil millones de Nuevos Soles. Según Carlos Vargas Alencastre, el 80% del total de estos montos correspondería al entorno directo e indirecto de las actividades de minería informal en el país.

Las actividades mineras informales según el Dr. Alfredo Dammert Lira se vienen desarrollando en 21 de los 25 departamentos del país.

Para Hernando de Soto las actividades desarrolladas en la informalidad, constituyen la respuesta innata de supervivencia de los pobres para poder cubrir sus necesidades elementales, la falta de capitales económicos para emprender un negocio rentable y la falta de formación técnica de la gente de pocos recursos, los obliga a crearse fuentes de trabajo al margen de la Ley. Asimismo, sostiene que la tramitología es una anomalía ética creada sobre intereses de los particulares que constituye motivo para trasgredir constantemente la Ley. (De Soto, 2002, p.20)

Una de las definiciones más desarrolladas sobre el denominado sector informal, contiene a los países con tendencia a un menor desarrollo de sus economías. Para Tokman, el problema no radica en la falta de empleo, sino en que no son bien remunerados, debido a ello son realizados con baja funcionalidad. La informalidad se manifiesta de forma sistemática en zonas rurales generando circuitos que aportan a pequeñas economías locales. (Tokman, 2001, p.159).

Hernando de Soto en su Libro El Otro Sendero pone como ejemplo de economía informal lo siguiente: si un grupo de familias con escasos recursos recurre al Estado para poder titular un terreno eriazos e inscribirlo en los Registros Públicos, se demora casi 7 años correspondiendo a un gasto aproximado de \$2300 Dólares Americanos por familia, que para el año 2002 ascendía a casi 56 sueldos mínimos vitales, se deja la interrogante ¿no será más fácil vivir en un terreno de forma informal? (De Soto, 2002, p.20).

En el presente trabajo de investigación abordaremos la problemática relacionada a la actividad minera informal que se encuentra en etapa de operaciones, definiendo los conceptos de informalidad, formalidad, ilegalidad, legalidad. Asimismo, analizaremos como estos conceptos han ido evolucionando dentro de las normas que regulan el proceso de formalización minera.

Como referencia se tomará en cuenta los años de estudio de la investigación (2012 – 2018), bajo el contexto normativo del Decreto Legislativo N° 1105 del año 2012, donde se establece por primera vez las disposiciones para la formalización excepcional de los mineros informales, hasta la propuesta actual de formalización del año 2017 e inicios del 2018, donde se implementa el novedoso proceso de formalización minera integral.



El vigente proceso de formalización se encuentra regulado por los Decretos Legislativos N° 1293 y N° 1336. Cabe destacar que estos nuevos Decretos proponen la simplificación de los pasos y requisitos administrativos de formalización, hasta obtener de la resolución de inicio de actividades mineras. El proceso de formalización minera integral posee una vigencia excepcional de 36 meses, con metas de formalización orientadas hacia finales del año 2021, teniendo como objetivo principal la incorporación de los mineros informales a la economía formal del país.

La actividad de minería informal que se encuentra en etapa de operaciones mineras debe de contar con inscripción vigente en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) del Ministerio de Energía y Minas. Pertenecer al REINFO constituye que el minero se encuentra en vías de formalización, y por lo tanto se encuentra autorizado a vender y comercializar los minerales explotados. La información declarada en el REINFO tiene carácter de declaración jurada.

El minero en vías de formalización tiene la obligación de comunicar a la Dirección General de Formalización Minera sus coordenadas UTM WGS84 donde desarrolla su actividad minera. Esta comunicación se realiza con el objetivo de individualizar al responsable de los futuros impactos significativos que pueda ocasionar la minería al medio ambiente.

Formar parte del proceso de formalización involucra compromisos y obligaciones al minero, debido a que se encuentra sometido a la fiscalización regular de sus actividades. Desarrollar actividad minera artesanal responsable dentro de un proceso de formalización significa para el minero mejorar las condiciones de trabajo de sus trabajadores, ejecutar sus actividades de explotación mediante planes de minado supervisado por profesionales, capacitación constante a sus operarios de maquinaria, entre otros.

El Estado reconoce la voluntad del minero de someterse a las normas de minería y los diferencia de los mineros ilegales.

Existen regiones que son ejemplo de formalización responsable. La Libertad viene trabajando proyectos de Ordenanza Regional contra los mineros que no poseen inscripción vigente en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), es decir mineros ilegales. El Gobernador de La Libertad Luis Valdez Farías sostuvo en junio del 2018, que viene preparando una propuesta normativa del Reglamento de Fiscalización y

Control Ambiental Regional. Para ello, cuenta con el apoyo de la cooperación internacional canadiense “Mejora de la Gestión Ambiental de las Actividades Minero – Energéticas en el Perú” (MEGAM). El Gobierno Regional de La Libertad logró formalizar más de 1600 mineros informales, siendo la región con el mayor número de mineros formalizados a nivel nacional.

Existen actividades entorno a la minería informal, como por ejemplo: el tratamiento de relaves mineros, el reaprovechamiento de pasivos ambientales, la comercialización de insumos químicos, la manipulación de explosivos, entre otros. Estas actividades ocasionan igual o peores escenarios que los originados por la minería informal. (Villaehiea & Paseó & Llamosa & Gonzalo, 1995, p.9).

Para corroborar esta aseveración podemos mencionar los siguientes ejemplos:

- En la Región Ica en febrero del año 2014, la explosión de dos cartuchos de dinamita adquirida en el mercado negro trajo como desenlace fatal, la muerte de dos personas en la mina informal “Cabeza de Negro”, ubicada en el distrito Yauca del Rosario.
- En noviembre del año 2018, el dirigente minero Manuel Reinoso en la entrevista realizada por el Portal “Proactivo”, realizó graves acusaciones respecto a la procedencia de los explosivos utilizados en la minería informal, asegurando que provenían de instituciones del Estado, como el Ministerio de Transportes y el Ministerio de Defensa.
- En la ciudad de Huamachuco, provincia de Sánchez Carrión, departamento de La Libertad en junio del año 2016 un minero murió en la mina denominada “Cerro El Toro” a consecuencia de una explosión en una labor minera informal aledaña.

La actividad minera informal se caracteriza por ser desarrollada en zonas alejadas sin un plan de manejo ambiental auditado o supervisado, teniendo alta incidencia ambiental. Estas actividades pueden afectar los ecosistemas frágiles del área de influencia directa e indirecta donde se desarrolla la actividad minera, así como también a las poblaciones vulnerables, sin distinguir la condición social, física o de género; geográficamente corresponde a los entornos donde hay poca presencia del Estado (Sanz & López, 2017, p.147).

La minería informal obtiene el ansiado respaldo legal de sus actividades por primera vez en el año 2012, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1105, donde se regula el proceso de formalización minera para las actividades de pequeña minería que se encontraban en etapa de desarrollo. El Ministerio de Energía y Minas solicitó al minero en vías de formalización que le brinde información relevante sobre sus actividades mineras, entre las que destacan: el distrito, la provincia y el departamento, así como también el tipo de actividad, las coordenadas UTM de su actividad, entre otros.

Toda la información del minero que se encuentra en formalización es de acceso público en la página web del Ministerio de Energía y Minas, ingresando al Registro Integral de Formalización Minera (REINFO). Esta base de datos sirve para identificar e individualizar al sujeto de formalización para posteriores fiscalizaciones y sanciones por parte de la autoridad minera. Las fiscalizaciones tienen como objetivo detectar irracionales métodos de explotación o potenciales contaminaciones al medio ambiente.

Ponemos como ejemplo al departamento de Arequipa, su Consejero Regional Mauricio Chang en octubre del 2017, sostuvo que la fiscalización de las actividades mineras informales se llevara a cabo durante todo el año 2018 de forma sistemática y agresiva, indicó que se aplicarán sanciones ejemplares a los mineros que desarrollen sus actividades sin la protección y cuidado del medio ambiente.

En esa línea de pensamiento, la minería informal es considerada como una forma de actividad acumuladora de riqueza con una estructura de producción artesanal o semi mecanizada, con alto riesgo de afectación a la salud humana, al ambiente y la sociedad. (Carrillo & Soruco, 2013, p.236). Antes de que las actividades mineras informales se expandan en las zonas andinas, el empleo minero no siempre fue considerado como un detonante principal de las economías familiares en las zonas rurales, ya que tradicionalmente se dedicaban a la ganadería y agricultura (Gavira, 2014, p.82).

En junio del año 2018, durante la Convención Agrominera el Ex Viceministro de Energía y Minas Rómulo Mucho Mamani sostuvo que la minería y la agricultura no son actividades opuestas, destacando que El Estado tiene que trabajar en herramientas que permitan la coexistencia y convivencia pacífica de las dos actividades de forma ordenada en bienestar

del país.

Respecto a la informalidad en el sector minero, podemos mencionar que son desarrolladas dentro un marco legal desde el año 2012, a pesar de ello, no cuenta con la seguridad jurídica que asegure la continuidad de sus actividades, en el largo plazo. Estas actividades informales son desarrolladas dejando de lado la observancia de las exigencias prescritas en los procedimientos o en la Ley Minera. La minería informal genera ingresos precarios en las economías locales o rurales (Tokman, 2001, p.161).

El mayor reto del Estado para comprender la informalidad en el sector minero radica en la distribución equitativa de la riqueza. El peruano de pie, observa como las empresas mineras transnacionales trasladan miles de toneladas de mineral peruano por vía terrestre, hacia los puertos para ser exportados, y a pesar de ello su economía familiar sigue siendo precaria. Debido a ello, exigen mejores leyes al Estado para que la riqueza llegue a ellos también y pueda beneficiarse. Cuando no se recibe respuestas eligen la informalidad, bajo esta premisa no estamos promoviendo rutas informales al contrario estamos advirtiendo que el comportamiento del Estado debe ser justo y equitativo. (De Soto, 2002, p.18).

En el año 2016, Max Oemick ejecutivo de la refinería suiza Argor – Heraeus dio como dato relevante que la minería informal constituye el 15% de la producción de oro en el mundo.

Las actividades mineras informales son consideradas como actividades de alto riesgo social, económico, cultural y ambiental. Las Limitaciones de carácter técnico y tecnológico en el desarrollo de sus métodos de minado, trae como consecuencia derrumbes en los niveles, sub niveles y galerías de la mina, ocasionando accidentes con desenlaces fatales. La falta de personal calificado en la actividades mineras informales son comunes, debido a la necesidad de contratación de mano de obra barata (Mesa & Pura & Monterde & Costa, 2010, p.112)

Por otro lado, no podemos criminalizarlos, ni estigmatizarlos, porque sus trabajos se realizan dentro de un proceso de formalización promovido por el Estado, el cual no ha obtenido los resultados esperados, pero mantiene su vigencia.

Según el fundador de “Alerta Minero” Franco Arista según declaraciones vertidas en noviembre del 2017, señaló que las multas impuestas a la minería oscilan desde 1 UIT hasta las 40 UIT, dependiendo de la calificación minera. Asimismo, indicó que el minero informal tiene más de 150 obligaciones con El Estado cada año, entre las que destaca las tributarias, laborales y ambientales. Lo difícil del acceso al sistema bancario y financiero para buscar el sostenimiento de la actividad minera artesanal, hace fracasar al minero que desea culminar su formalización.

Las sanciones impuestas al minero informal que trata de formalizar sus actividades mineras es sistemática, debido a que se encuentra en un estado de necesidad de recursos económicos y tiene que continuar con sus operaciones. Las fiscalizaciones por parte de la autoridad minera una vez que identificado al minero infractor, le notifica resoluciones con observaciones de carácter técnico, dándole plazos menores a los 30 días para ser corregidos, los cuales son insuficientes y caros debido a su complejidad. (Palomino, 2016, p.296).

Un ejemplo de sanción ejemplar a la minería informal fue la mencionada por el Ex Ministro del Ambiente Manuel Pulgar Vidal en declaraciones al diario Perú 21 en julio del año 2013, quien sostuvo que se aplicarían multas a los mineros informales en Madre de Dios que no paralicen sus actividades en las zonas prohibidas para la actividad minera, seguidamente acusó a la familia Casas de liderar el comercio de oro informal e ilegal en todo el departamento amazónico, precisando que la Dirección Regional de Energía y Minas le impondrá multas que ascienden hasta 35 millones de nuevos soles.

Podemos concluir que la informalidad va de la mano con la afectación de derechos de carácter constitucional, ambiental y social. El incumplimiento de los parámetros y exigencias mineras básicas señaladas en las normas y leyes, son características de las actividades mineras informales. El carácter significativo de los impactos ambientales que generan estas actividades, determina lo apacible que son las sanciones y paralizaciones.

En ese contexto, debido a que el minero informal es apacible de cancelación de sus permisos, una vez notificada la resolución de cancelación o exclusión del proceso de formalización, ya puede ser considerado como minero ilegal, definiciones y conceptos que explicaremos en el apartado 2.2 de la presente investigación.

## 2.2. ILEGALIDAD

Ahora desarrollaremos los aspectos más relevantes relacionados a la minería ilegal. Desde el punto de vista ambiental está caracterizada por ser un potencial generador de graves riesgos al ecosistema, fuentes hídricas, la biodiversidad de la fauna y especies silvestres en las zonas donde son desarrolladas. Desde el punto de vista social, afecta la armonía y hegemonía de la población, debido a que todos no se benefician del desarrollo de las actividades mineras. Generalmente dentro de las actividades mineras ilegales existe desplazamiento de animales silvestres, debido a que su hábitat son irracionalmente explotados (Ipenza & Valencia, 2014, p.7).

La minería ilegal es desarrollada por personas naturales y jurídicas que se dedican a la extracción habitual de recursos minerales de alta ley, entre ellos el oro, la plata y el cobre. Estas actividades se desarrollan dentro de concesiones mineras de terceros o en zonas prohibidas para la actividad minera, y se caracterizan por la falta de voluntad para iniciar un proceso de formalización. (Medrano & Obeso, 2018, p.169).

El Estado dentro del marco de la delegación de facultades otorgadas por el Congreso de la República en setiembre del año 2018, modificó el Decreto Legislativo N° 1100, decreto que regula las acciones de interdicción de la minería ilegal en territorio nacional. Con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1451 adicionó a la norma inicial, la persecución de los financistas y beneficiarios finales de estas actividades ilícitas.

La actividad minera ilegal en el Perú viene destruyendo gran parte del ecosistema amazónico y bosques que sirven de refugio para los animales silvestres. La minería ilegal es un término relacionado con la contaminación de las fuentes hídricas, debido al uso excesivo del mercurio y cianuro utilizado en la recuperación de minerales preciosos, como por ejemplo: el oro. La instalación de las dragas en los ríos y el vertimiento de grasas y combustibles a los suelos, ponen en peligro de desequilibrio ambiental irreversible las zonas donde se desarrolla actividades mineras ilegales.

Según el Coordinador Ejecutivo del Programa Nacional de Conservación de Bosques del Ministerio del Ambiente César Calmet, la minería ilegal contribuyó a que se pierdan 1 974

209 hectáreas de bosques en nuestra Amazonía, entre los años 2001 al 2016. Asimismo enfatizó que el Perú es uno de los países que cuentan con mayor biodiversidad de especies en el mundo y segundo con mayor cantidad de bosques amazónicos, los cuales se encuentran en riesgo de desaparecer.

La minería ilegal amenaza con destruir las Áreas Naturales Protegidas (ANP) como el Parque Nacional del Manu, ubicado entre los departamentos de Cusco y Madre de Dios, El Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera del Cóndor en Amazonas, El Parque Nacional de Huascarán en Ancash, La Reserva Nacional San Fernando en Ica, entre otras. Los grandes depósitos de oro encontrados en la selva de nuestro país y las altas leyes de cobre en nuestras costas, constituyen potenciales zonas migratorias de las personas que depende directamente e indirectamente de estas actividades ilícitas (Baldovino, 2016, p.4).

La ex Ministra de Justicia y Derechos Humanos Marisol Pérez Tello en enero del año 2017, manifestó al diario “Gestión”, que el Delito de Minería Ilegal había sido recientemente incorporado a la Ley N° 30077 “Ley del Crimen Organizado”. Con esta medida el ejecutivo busca el endurecimiento de las penas, debido a que los representantes del Ministerio Público cuentan hasta con 36 meses para detener e investigar al minero ilegal, financista o beneficiario de la actividad antes de ser sentenciado, medida excepcional que ya puede ser aplicada (Gomero, 2018, p.21).

Según, Gerardo Távara Castillo Secretario General de Transparencia en la entrevista realizada por el diario “El Comercio” en agosto del año 2018, las contiendas políticas no son ajenas al dinero proveniente de actividades ilícitas, como la minería ilegal, debido a que es una modalidad que viene generando aportantes con intereses particulares sobre la elección de candidatos regionales. El dinero proveniente de la minería ilegal puede asegurar la continuidad de estas actividades al margen de la Ley.

Távara, sostuvo que las organizaciones políticas que reciben dinero de procedencia ilegal, entre ellas las actividades mineras ilegales deben ser excluidas de las contiendas electorales. Esto debido a las grandes sumas de dinero que se invierten en la campaña política, las cuales no pueden ser justificadas.

La ausencia del Estado en las zonas donde se desarrollan actividades mineras ilegales, contribuye al contexto de otras economías delictivas, entre las que destacan, la extorsión y el cubro de cupos, la explotación infantil y sexual, la trata de blancas, lavado de activos, entre otras. (Mujica, 2014, p.54).

Según, Oscar Castilla co-fundador del medio digital de investigación "Ojo Público", existen tres empresas exportadoras de oro que en el año 2018 se encuentran bajo investigación, debido a que enviaron toneladas de oro al extranjero de origen incierto. Las empresas mineras son: Veta de Oro, E&M Company y Minerales del Sur. La SUNAT viene realizando un trabajo en solitario para determinar responsabilidades. Las diligencias preliminares han dado como resultado que los proveedores de las compañías mineras exportadoras de oro, no son los titulares de las concesiones mineras. Al apersonarse a las zonas donde indican realizar sus actividades, no se han encontrado indicios de actividad minera alguna, lo que hace presumir que se esté realizando blanqueo de minerales.

Para concluir con las definiciones y aproximaciones a los términos de informalidad e ilegalidad, vamos a trasladarnos al sector de la minería artesanal por ser motivo de investigación del presente trabajo. Aquí tenemos que la informalidad en minería, son las actividades que se desarrollan bajo un régimen de formalización en zonas permitidas para la actividad minera, se caracterizan por ser actividades precarias, con deficiencias técnicas y tecnológicas en sus métodos de minado. La ilegalidad en minería, son las actividades ejecutadas en zonas no permitidas para la actividad minera, como por ejemplo las reservas y santuarios nacionales. Las actividades mineras ilegales son consideradas de alto riesgo ambiental y son desarrolladas sin control, ni regulación por parte del Estado.

### **2.3. LEGAL Y FORMAL**

Explicado los términos de informalidad e ilegalidad relacionada al sector de la pequeña minería, definimos a la minería legal o formal como una actividad que se caracteriza por estar representada dentro de la política gubernamental del Estado en el largo plazo. La minería legal o formal tiene como característica principal el correcto análisis económico,



social y ambiental previo al inicio de actividades mineras, influyendo positivamente en el aporte y contribución al itinerario nacional. Estas actividades se destacan por generar producciones a gran escala y de forma industrial utilizando tecnología de punta (Urán, 2013, pp. 240-241).

Según fuentes del Ministerio de Energía y Minas hasta febrero del año 2018, se cuenta con 5204 mineros que han culminado con éxito su proceso de formalización minera a nivel nacional y han pasado a formar parte de la economía formal del país.

Dentro de la industria minera legal o formal encontramos innovaciones tecnológicas para el procesamiento de minerales, la construcción de carreteras e infraestructura moderna para el traslado y almacenamiento de los minerales de manera eficiente, la instalación de saneamiento básico para las áreas de influencia, como el agua potable y la luz eléctrica. La minería formal otorga mejores condiciones de vida a sus trabajadores, asimismo les da la opción de asociarse y estar representados por asociaciones gremiales que velan por los beneficios laborales, económicos y sociales.

El Ministerio de Energía y Minas tiene como objetivo que toda empresa minera se encuentre dentro de un proceso de formalización, para que pueda gozar de los beneficios que le otorga encontrarse sometido a las normas de carácter minero, promoviendo inversiones locales a largo plazo, sin el temor de ser desalojados.

La minería legal o formal cuenta con la protección del Estado y se encuentra supervisado por el Ministerio del Trabajo, quienes velan por el reconocimiento de los beneficios laborales que corresponden a los trabajadores, como son: seguro social, ser parte de una planilla de trabajo, CTS, entre otros. Los trabajadores de minas formales debido a sus buenos ingresos económicos tienen tendencia a ejecutar proyectos mineros a pequeña escala luego de su jubilación (Chaparro & Salgado, 2005, p.62).

Dentro del desarrollo de las actividades de pequeña minería legales o formales, el Estado viene adoptando una postura proteccionista respecto al cuidado del medio ambiente, por lo que exige que la certificación ambiental sea aprobada de forma previa a la ejecución de la actividad minera de explotación. El tema cultural se encuentra protegido mediante el

Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), el cual cumple un rol importante en la preservación de las zonas arqueológicas.

En el Perú se realiza actividad de minería a pequeña escala legal o formal, gracias a la aplicación de marcos regulatorios de formalización novedosos propuestos por el Estado. Hacia finales del año 2017 e inicios del año 2018 se promulgaron los Decretos Legislativos N° 1293 y N° 1336, decretos que proponen un proceso de formalización de forma integral. El Estado mantiene su tendencia a la formalización, la cual mantiene su vigencia hasta el año 2021, debido al importante número de familias que dependen directa e indirectamente de estas actividades extractivas. Las trabas burocráticas constituyen la debilidad más importante del proceso de formalización, debido a ello el Estado para el año 2018 ha propuesto la simplificación de los pasos y requisitos de formalización, las cuales están obteniendo los resultados esperados.

Las actividades mineras legales o formales reciben apoyo económico de los programas internacionales dedicados a la compra de minerales, asimismo les proveen de acceso al sistema bancario y financiero para renovar su maquinaria pesada. El objetivo de la comunidad internacional es proveer de mejor tecnología a las actividades mineras formales para que puedan mejorar su eficiencia, volviendo más atractiva su actividad y más competitiva (Reynoso, 2003, p.72).

Para la colombiana Alexandra Urán, lo formal y lo legal son definiciones parecidas o semejantes. Lo formal tiene como característica a la fuerza de trabajo empleada bajo un régimen legal supervisado por el Estado, el cual tiene el reconocimiento de las instituciones que la fiscalizan. Lo formal siempre va ir relacionada a producciones en masa e industrializadas y con una buena aplicación de la tecnología en la explotación de los recursos naturales. En esa línea de definición, lo legal hace referencia a las obligaciones propuestas por el Estado para desarrollar cualquier actividad lícita, mediante el sometimiento a una norma o Ley de cumplimiento obligatorio (Urán, 2013, p.56).

Concluimos que los circuitos económicos legales o formales dentro de la minería van a ser beneficiosos para el Estado, debido a que toda empresa legal o formal va tributar y contribuir en la recaudación fiscal del país.

Dentro de los conceptos de legalidad y formalidad, vamos a desarrollar el de las actividades que se encuentran bajo la clasificación de pequeña minería, debido a que constituye parte importante del presente trabajo de investigación.

#### **2.4. PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL**

La Ley General de Minería hace distinción entre dos regímenes debidamente definidos, el régimen general y el régimen especial. En este segundo régimen se encuentra las actividades de pequeña minería y minería artesanal, las cuales son supervisadas por la Dirección General de Minería dentro de la jurisdicción de Lima Metropolitana y por las Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas en nuestras provincias.(Echevarría & Cáceres & Mercado & Cruz, 2013, p.101)

El primer marco regulatorio que reconoce la pequeña minería como una clasificación de la actividad minera la encontramos en la Ley General de Minería de 1971, donde se le define como aquellos mineros que poseen títulos mineros, con una producción que no supere los diez millones de soles de oro de la época y una extensión de 1000 hectáreas de superficie. Los criterios han ido evolucionando hasta la actualidad, pero se rigen bajos los parámetros de extensión y producción. (Gutiérrez, 2018, p.431).

La extracción de minerales dentro del estrato de la pequeña minería y minería artesanal se caracteriza por ser realizada con métodos rudimentarios y artesanales, existe registros de las primeras actividades mineras artesanales luego de la independencia del Perú en distintos departamentos, de forma contemporánea a la explotación del guano. (Sifuentes, 2017, p.11). La protección y promoción que necesitan estas pequeñas actividades mineras obtienen su primer reconocimiento en el artículo N° 122 de la Constitución Política de 1979, la cual fue propuesta mediante un informe oral y escrito a la Comisión de Recursos Naturales de la Asamblea Constituyente de 1978, posteriormente aprobada. (Baldeón, 2016, p.127).

Definimos a las actividades de pequeña minería como una actividad netamente tradicional desarrollada a pequeña escala, de forma semi mecanizada, con mano de obra no calificada y con muchas carencias de carácter técnico en sus operaciones. Estas

pequeñas actividades mineras son realizadas de forma precaria en zonas rurales de nuestra sierra, costa y amazonia, muy alejados de los puertos y ciudades. (Baldeón, 2016, p.130).

Para definir a estas pequeñas actividades se utilizan formas cuantitativas, es decir se asumen las posturas de medidas de producción, con límites que varían respecto a su connotación metálica o no metálica, inversiones de capital, número de trabajadores, etc. (Baldeón, 2016, p.128)

En el año 2018, el Estado tomó la decisión de otorgar un carnet de identificación a los mineros que se encuentran desarrollando actividades mineras artesanales. De este modo, todos los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) gozaron de este beneficio.

El Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) y la Dirección General de Minería (DGM) en el año 2018, vienen implementando un área de asistencia técnica para la pequeña minería, con el objetivo de incentivar la investigación geológica de prospección, donde se ubique el mayor número de mineros artesanales que se encuentren en proceso de formalización, de forma gratuita.

En ese orden de ideas, el Viceministro de Energía y Minas Luis Miguel Incháustegui en declaraciones vertidas en julio del año 2018, destacó que las actividades de pequeña minería y minería artesanal en el Perú vienen siendo fomentadas y promovidas por el Estado, con el objetivo de generar conciencia en el cuidado del medio ambiente.

La pequeña minería en el Perú recibió en el año 2018 beneficios excepcionales, respecto al régimen general minero, mediante el Decreto de Urgencia N° 008-2018, se les otorgó un plazo adicional para poder hacer efectivo el pago de su derecho de vigencia. La fecha límite para hacer efectivo el pago de la vigencia es el 30 de junio y se les amplió hasta el 30 de setiembre del mismo año.

Las actividades de pequeña minería se subdividen en pequeño productor minero (PPM) y productor minero artesanal (PMA), diferenciándose básicamente en su capacidad instalada y hectareaje acumulado entre petitorios y concesiones mineras tituladas. Dentro

de estas categorías, podemos encontrar al minero informal que ha iniciado un proceso de formalización y que la norma minera le exige ciertos requisitos para obtener la autorización de inicio de actividades y al minero ilegal que no cuenta con ningún permiso, ni autorización del Estado para desarrollar actividad minera, asimismo la ejercen en lugares prohibidos para la actividad minera, como santuarios y reservas naturales.

Para obtener la calificación de pequeño productor minero, la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas se encarga de evaluar la condición del solicitante, con el objetivo de emitir o denegar la correspondiente constancia, la cual puede ser renovada o solicitada manteniendo las condiciones que exige la norma minera. Para el otorgamiento de la constancia de pequeño productor se le exige al minero contar con una certificación ambiental aprobada (Gutiérrez, 2018, p.434).

Según César A. Ipenza, la Pequeña Minería es la actividad que utiliza métodos clásicos y artesanales para la explotación de los recursos naturales que se encuentra a la vista y son de fácil acceso. La pequeña minería es clasificada por su capacidad de producción y advierte que posee vigilancia permanente de la autoridad minera. A pesar de ello, estas actividades evaden impuestos al momento de vender sus producciones en el mercado, debido a que lo hacen sin facturación.

Las actividades de pequeña minería y minería artesanal poseen la singularidad de vender sus pequeñas producciones de mineral de alta ley a acopiadores locales, muy por debajo de los solicitados en el mercado formal con la condición que se les otorgue préstamos de dinero para la compra de combustible y maquinaria s. Las actividades de pequeña minería sirven como sustento y generación de empleo local en las zonas rurales (González & Camprubí, 2010, p.104)

La Pequeña Minería debe ser entendida como una actividad tradicional de subsistencia que tiene como objetivo extraer los recursos minerales de alta ley, para poder ser comercializados y cubrir las necesidades básicas del minero y la de sus familias, en países en vías de desarrollo. La pequeña minería es una opción de trabajo adoptada en las zonas rurales debido al alza del precio de los metales preciosos como por el oro, en el mercado nacional e internacional. (Gutiérrez, 2018, p.442)

En esa línea de ideas, tenemos que la Pequeña Minería es una actividad de mucha dependencia hacia los dueños de la maquinaria utilizada para la explotación de los recursos minerales, los titulares de las concesiones mineras y los propietarios del terreno superficial. Esta dependencia obliga a los pequeños productores mineros a mantener créditos por tiempo indefinido con prestamistas locales, que hacen que la actividad se vuelva inestable e insostenible económicamente. La continuidad de las actividades de pequeña minería queda destinada a la generación de la mayor producción posible de mineral de alta ley y de su rápida comercialización (Pantoja & Pantoja, 2016, p.149).

Dentro de este contexto, la pequeña minería en etapa de desarrollo minero cuenta con un marco regulatorio reconocido por las normas de formalización minera, donde se establece las diferencias entre pequeña minería informal y la ilegal. La pequeña minería informal está orientada a la ejecución de actividades sin contar con la autorización de inicio de actividades mineras, el Estado le brinda las facilidades para poder trabajar e ir formalizándose de forma paralela.

Las actividades de pequeña minería ilegales son actividades ilícitas que se desarrollan al margen de la ley, sin contar con la autorización del Estado para ejecutarlas, estas actividades se caracterizan por no mostrar voluntad de someterse al régimen de formalización minera. La pequeña minería ilegal en nuestra Amazonía trae como consecuencia la constitución de grupos armados encargados de dar seguridad a cambio del pago de cupos (Ipenza & Valencia, 2014, p.17).

## **2.5. EXPANSIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA**

A inicios del año 2000 ya existían 4 zonas del Perú donde la minería artesanal, la informal y la ilegal habían expandido sus actividades. Madre de Dios, Puno, La Libertad e Ica constituyeron los departamentos con más acogida de mineros en la búsqueda de minerales como el oro y el cobre de alta ley.

La expansión de las actividades de la pequeña minería ha tenido una crecida considerable durante las dos últimas décadas, debido al aumento del precio internacional del oro. Obtener este mineral precioso en las zonas rurales de la selva y costa del Perú

constituye una fuente de ingresos y empleo para la gente de bajos recursos de la zona, la cual debe ser vigilada por el Estado quien es el encargado del buen aprovechamiento de los recursos naturales (Salas & Diez, 2017, p.68).

El oro extraído de manera ilegal e informal en el Perú viene siendo trasladado al vecino país de Bolivia, con el objetivo de exportarlos a las refinerías de los Estados Unidos de Norteamérica, debido a que en Bolivia para realizar exportaciones de oro no se requiere acreditar la procedencia formal del mineral, sino asumir el IGV de las ventas. El mineral extraído y procesado en pequeñas barras es transportado de forma terrestre por la frontera y luego exportadas desde Bolivia hacia Miami. Estas aseveraciones se sustentan en la disminución de las exportaciones de oro en el Perú y el aumento irracional de las exportaciones de oro en Bolivia. (Torres, 2015, P.36)

El ex Vicepresidente Regional del Cusco, René Concha Lezama en abril del 2011 realizó una denuncia pública en el diario “La República”, cuando sostuvo que las actividades mineras se vienen expandiendo en la provincia de Quispicanchis de forma desmedida, solicitando apoyo al gobierno central para realizar una intervención conjunta y coordinada con el Ejército y la Policía Nacional.

En la ciudad de Huamachuco, las rondas campesinas de la provincia de Sánchez Carrión en junio del año 2015, advirtieron al Gobierno Central sobre la proliferación de las actividades mineras informales e ilegales en la zona, las cuales ponen en riesgo las principales fuentes hídricas que sirve para el abastecimiento de agua potable a la ciudad. Para el año 2018 estas actividades se han expandido en toda la región La Libertad.

Las actividades mineras de pequeña minería debido al alto grado de rentabilidad y poca inversión que involucra aperturar una labor minera a esa escala se vienen expandiendo sin ordenamiento territorial, teniendo como objetivo principal incrementar el volumen de producción a todo costo y riesgo. La expansión de estas actividades viene influyendo en las exportaciones de oro, donde existen alianzas estratégicas ilícitas con titulares de plantas de beneficio formales y empresas exportadoras de oro, con la finalidad de blanquear el mineral extraído de procedencia ilegal.

Una vez agotadas las pequeñas reservas de minerales de buena ley que se extraen artesanalmente el minero comúnmente migra a otra zona de trabajo, porque no posee el capital suficiente para invertir en exploración minera, dejando la responsabilidad del pasivo ambiental al titular minero. Gran parte de los andes peruanos y de la amazonia cuenta con un irracional desgaste de los suelos que han sido utilizados en minería y no pueden ser remediados debido a su condición de ser ambientalmente irrecuperables para otras actividades, como la agricultura y ganadería.( Franco & Valdez , 2016, p.47).

Las ONG vienen emitiendo informes sobre la proliferación y expansión de actividades ilícitas que giran en torno a las actividades mineras ilegales, como por ejemplo: la explotación infantil, la trata de personas y la prostitución. Las actividades de explotación ilegal de oro aluvial se han expandido a nivel nacional, donde se vienen identificando grupos paramilitares muy bien organizados que tienen como objetivo el cobro de cupos a los mineros ilegales y brindarles acciones de seguridad para asegurar la continuidad de sus actividades ilícitas.

La ONG Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) en enero del año 2018 indicó que existe una crecida en la demanda internacional de minerales distintos al oro y la plata, como son el cobre y el estaño, por lo que las actividades de minería artesanal se vienen expandiendo en la búsqueda de estos minerales, debido al alza de sus precios en el mercado internacional.

En esta etapa distinguimos el rol importante que cumple las ONG, respecto a sus objetivos institucionales que no tienen fines de lucro. Las ONG tienen una lucha frontal contra las organizaciones corruptas, se han propuesto reducir la pobreza extrema y promover la igualdad de género y sensibilizar en el cuidado y protección del medio ambiente. (Mesa & Pura & Monterde & Costa, 2010, p.111)

En el año 2015 el entonces Ministro de Energía y Minas Carlos Herrera Descalzi reveló a el diario "El Correo" que existen grandes intereses políticos con fachadas de ONG en el Perú, como por ejemplo: La Asociación Unidos contra el Narcotráfico y el Lavado de Activos" (UCONA) relacionada a la mafia Orellana, que permitía que se laven dineros provenientes de actividades mineras ilegales e intercedan en su expansión de sus actividades en Madre de Dios.



La Defensoría del Pueblo cumple un rol protagónico en la lucha contra la expansión de la minería ilegal, hace años vienen advirtiendo que estas actividades vulneran los derechos fundamentales de las poblaciones vulnerables, recomendando que existan entes que fiscalicen a las instituciones públicas encargados de dirigir el proceso de formalización minera en las regiones, debido a los alto grado de corrupción evidenciada. La Defensoría del Pueblo no cumple funciones penales o civiles dentro del Estado, pero emite importantes recomendaciones para resguardar el cumplimiento del principio de legalidad. (Andaluz, 2013, p.1050)

La Defensoría del Pueblo da dos recomendaciones importantes para mejorar las condiciones que se dan dentro del proceso de formalización de la pequeña minería: que se aumente y dote de mejor presupuesto de las DREM y las GORE para que fiscalicen las actividades mineras y que el Estado dote de incentivos a los mineros que tengan la voluntad de formalizar sus actividades. (Torres, 2015, P. 29)

El área de prensa e imagen institucional de la Defensoría del Pueblo en diciembre del año 2014, mediante nota de prensa N° 247/OCII/DP/2014, indicó que el MEF debe garantizar oportunamente los presupuestos anuales que se le asignan a los gobiernos regionales, para que se pueda combatir la expansión de las actividades mineras ilegales, asimismo enfatizó en que las instituciones encargadas de dirigir la formalización minera tienen que ser fortalecidas con urgencia para evitar actos de corrupción.

## **2.6. FISCALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL**

La fiscalización de las actividades de pequeña minería que se encuentran en etapa de desarrollo minero constituye la herramienta que tiene el Estado para evitar daños irreversibles a nuestros ecosistemas. La necesidad de un Estado vigilante y sancionador en el cumplimiento de la Ley Minera que implemente orientación y capacitación constante a los pequeños productores mineros, constituirá la etapa previa a la pena o sanción administrativa. (González, 2015, pp.153-154).

Los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de descentralización han recibido las

competencias ambientales respecto a la supervisión de las actividades de pequeña minería, destacando que pueden ser realizadas de forma inopinada y cuando lo crean conveniente, siempre y cuando el medio ambiente se encuentre en un estado de peligro eminente, de igual forma la salud humana. (Gutiérrez, 2018, p.439)

Mauricio Cuadra Subdirector de Supervisión a Entidades de la OEFA en junio del año 2014, indicó que todos los gobiernos regionales sin excepción han fallado en el rol de fiscalización a las pequeñas actividades mineras que se encuentran dentro del proceso de formalización, asimismo detalló que las Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas cuentan con seis profesionales para fiscalizar miles de mineros en formalización.

Los peruanos tenemos el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el normal desenvolvimiento de la vida, según el artículo N° 2 Inciso N° 22 de la Constitución Política, al respecto el Tribunal Constitucional en su sentencia N° 0048-2004 sobre regalías mineras, indicó que poseemos el derecho de gozar de un medio ambiente sano y que es obligación de todos que ese derecho se preserve (Peña, 2010, p.24)

Si se determinase la responsabilidad del sujeto de formalización minera respecto a los riesgos y daños que puedan ocasionar el incorrecto desarrollo de sus actividades, puede ocasionarle severas sanciones, si la consecuencia es un daño ambiental irreversible puede iniciarse una denuncia penal de oficio iniciada por la autoridad minera (Andaluz, 2013, p.818).

Se debe de tener en cuenta que existe responsabilidad solidaria respecto a los profesionales encargados de la evaluación de los instrumentos ambientales que sugieren una autorización de inicio de actividades mineras y el administrado que lo solicita, si se determinase algún tipo de responsabilidad respecto al otorgamiento de la certificación ambiental aprobada o evaluada (Andaluz, 2013, p.818)

Los mineros al acogerse al proceso de formalización, asumieron compromisos de carácter social y ambiental que deben de ser fiscalizados. Los gobiernos regionales aun no encuentran la manera de fiscalizar las zonas donde no existen carreteras o vías de acceso. Debido a ello, algunas regiones vienen poniendo en práctica el uso del DRON en

la fiscalización minera, resultando una novedad. (Ipenza & Valencia, 2014, p.177).

Concluimos que existe una alerta constante de que la actividad minera desarrollada a pequeña escala venga siendo mal fiscalizada, debido a ello estas actividades se desarrollan sin guardar ningún estándar de calidad ambiental o seguridad minera, por lo que se deberá contar con mayor presupuesto para la fiscalización y control de parte de los órganos descentralizados del Ministerio de Energía y Minas, para no perder la condición de vigilancia permanente.

## **2.7. FORMALIZACIÓN MINERA**

La formalización de la Pequeña minería constituye la herramienta legal para generar empleo local en las zonas rurales de nuestro país. La explotación de los recursos mineros de alta ley generan grandes ingresos económicos a los mineros que tienen dependencia directa de tal actividad, asimismo benefician a sus inversionistas y capitalistas.

Los mercados locales que abastecen de víveres a los trabajadores de las minas en formalización, aportan significativamente a los circuitos económicos locales. La promoción y difusión de la formalización minera, constituye más desarrollo económico local. (Pantoja & Pantoja, 2016, p.189)

Según Ipenza, la formalización minera involucra una serie de procesos que ayudan a la pequeña minería a someterse a un régimen de exigencias señaladas en el sector minería, con la finalidad de obtener los permisos y autorizaciones que permitan la sostenibilidad de la actividad y obtener la autorización de inicio de actividades para operar de forma legal o formal. (Ipenza, 2014, p.119)

La formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal constituyen las herramientas necesarias para erradicar la minería ilegal en nuestra Amazonía. La actividad minera ilegal afecta los intereses del Estado en su condición de protector del medio ambiente. La deforestación y degradación de suelos por mineros ilegales en Madre de Dios constituyen la segunda causa de pérdidas de bosques en el país (Galiano, 2016, p.1).

El Estado se ha propuesto como objetivo de formalización disminuir los altos grados de contaminación que existe en las fuentes hídricas, debido al excesivo uso del mercurio en el proceso de recuperación del oro. El Estado debe promover programas educativos que generen conciencia al minero que se encuentra en formalización, para que este se someta a la fiscalización y control de su actividad por parte Estado. La capacitación de la pequeña minería debe ser constante y permanente, generando lazos de confianza entre el minero y el Estado, promoviendo el uso de nuevas técnicas para mejorar sus métodos de minado (Pantoja & Pantoja, 2016, p.157).

En el año 2012, aproximadamente 70 000 mil mineros iniciaron sus trámites de formalización minera con metas orientados hacia el año 2014, donde no se obtuvo ningún minero formalizado. En el año 2014 se implementó una etapa de transición o de saneamiento orientado hacia el año 2016, donde se tuvo la cifra desalentadora de 118 mineros formalizados. En el año 2018 se instauró un proceso de formalización minera integral que cuenta con 5 mil mineros formalizados.

Concluimos que la formalización minera es la iniciativa más importante del Estado para generar mejores condiciones económicas locales. La importancia de su rol fiscalizador y mediante sus órganos descentralizados va definir la decisión del minero para culminar su formalización. Los actos de corrupción no son ajenos a estas actividades, debido a los grandes ingresos económicos que se perciben, por lo que existe la necesidad de implementar órganos de control interno para cada región del país.

El minero que no llega a culminar su proceso de formalización, va constituir un minero más que no tributa al Estado. El minero que no avanza sus trámites de formalización va tener problemas al comercializar su producción, debido a que los acopiadores les pagarán precios por debajo a los estipulados en el mercado. El minero que no se formaliza será un recurrente de los mercados negros para adquirir explosivos e insumos químicos utilizados en sus actividades, donde son comúnmente estafados. El Estado perderá poder de recaudación debido a que el minero que no se formaliza realiza la venta de sus minerales sin emitir comprobante de pago o factura.

Los acopiadores son los más beneficiados debido a que si un minero no se formaliza ellos

son los principales compradores de sus pequeñas producciones a bajo precio. Los acopiadores utilizan modalidades para volver dependientes a los mineros dándoles adelantos económicos y dotándolos de maquinaria pesada e insumos químicos para asegurar el abastecimiento continuo de mineral. (Chaparro & Salgado, 2005, p.56)

## **2.8. RÉGIMEN DE LA FORMALIZACIÓN MINERA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMALIZACIÓN**

El Régimen de la formalización de las actividades mineras a pequeña escala ha tenido como objetivo principal la erradicación de la minería ilegal a todo costo. Mediante las acciones de interdicción se ha pretendido detener la expansión de estas actividades a nivel nacional. El Ejército y la Marina de Guerra ofrecen apoyo militar en la manipulación de los explosivos que son utilizados para la detonación de la maquinaria pesada que es utilizada en estas actividades ilícitas. (Castillo, 2016, p.272)

Las políticas públicas de formalización propuestas para la minería a pequeña escala se caracterizan por buscar: la formalización de las actividades, contribuir con asistencia técnica para mejorar el proceso de minado, mejorar la fiscalización respecto a la seguridad e higiene minera, la simplificación respecto al procedimiento de formalización, intermediación respecto a las autorizaciones de terreno superficial para que la actividad sea desarrollada en armonía y la prevención de la existencia de grupos u cadenas delictivas que se dediquen a la extorsión de los mineros en proceso de formalización (Valencia, 2016, p.5) .

La capacitación constante de estas actividades y el acompañamiento del Estado durante la formalización van a constituir las herramientas para ingresar a los mineros informales a la economía legal del país (Gutiérrez, 2018, p.448).

La política pública de formalización minera a pequeña escala tiene que ir de la mano con el respeto del Estado hacia una actividad desarrollada de manera ancestral, estas actividades tienen arraigo cultural transmitido de generación en generación. Para algunos sectores de la población las actividades de pequeña minería necesitan obtener reconocimiento constitucional (Palomino, 2016, p.289).

El Estado viene siendo promotor de la formalización minera como política pública nacional, las medidas legislativas adoptadas ofrecen mejores alternativas en competitividad. Estas actividades deben ser desarrolladas sin poner en riesgo la vida de sus trabajadores (Gutiérrez, 2018, p.454).

Repasando de forma integral las políticas públicas de formalización, podemos advertir que en el año 2018 se han mejorado los aspectos de simplificación administrativa y trabas burocráticas en los trámites de formalización, pero que la aplicación real en el trabajo de campo debido a la lejanía de las actividades sigue siendo ineficiente. El minero mantiene la percepción negativa de que someter su actividad a un régimen legal de formalización le va significar gastos adicionales en costos, tiempo y trámites. La poca inversión de capital utilizada para descubrir nuevos yacimientos hace que dentro de espacios confinados puedan coexistir gran cantidad de mineros trabajando una sola veta, trayendo como consecuencia problemas de carácter social, técnico y legal.

El Estado con la emisión de los Decretos Legislativos N° 1293 y N° 1336 han otorgado a los mineros en formalización la facultad de poder agruparse en pequeñas empresas mineras, pero la falta de asesoría y capacitación en el sector minero informal, han convertido de la norma en letra muerta (Baldeón, 2016, p.132).

Concluimos que el régimen de formalización minera adoptado e implementado por el Estado, para regular las actividades de pequeña minería y minería artesanal necesitan de mayor difusión en las zonas alejadas de nuestras regiones, donde la minería es una práctica común y de subsistencia. La ampliación del plazo de formalización es una medida apresurada por parte del Estado que asegura el continuismo de las malas prácticas en minería, por lo que se necesita adoptar medidas que conlleven a aumentar significativamente el número de mineros formalizados a nivel nacional.

La generación de incentivos económicos y tributarios a los mineros que se dedican a desarrollar actividades mineras ilegales, va servir para generarle conciencia de que el proceso de formalización es la salida para dejar la ilegalidad. El Estado debe evaluar aperturar sus registros para recibir información de los mineros que no se inscribieron

oportunamente, dándoles la oportunidad de legalizar sus actividades.

Asimismo destacamos que el Estado debería plantear como política pública de formalización, que todas las actividades del sector minero cuenten con una certificación ambiental aprobada previa al inicio de operaciones mineras, con el objetivo de proteger de forma real el medio ambiente y los ecosistemas frágiles del país.

El Estado Peruano se encuentra sometido al cumplimiento de las obligaciones asumidas en el Convenio de Minamata suscrito en Japón por 147 países, donde se advierte la peligrosidad del uso del mercurio, respecto al impacto negativo que puede ocasionar a las fuentes hídricas y la salud humana. Asimismo existen otros acuerdos como el Memorándum de Conservación de Bosques suscrito con Japón, El Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, entre otros.

## **2.9. DEBILIDADES DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA**

Las debilidades advertidas por el minero en proceso de formalización la encontramos en los trámites para obtener el permiso para el uso y manipulación legal de explosivos, del mismo modo cuando recurrimos a SUNAT y solicitamos la autorización para comprar insumos químicos para la minería.

Los trámites administrativos que solicitan la DISCAMEC y la SUNAT dentro del proceso de formalización para adquirir los bienes utilizados en minería, promueven la proliferación de mercados negros, generando pérdidas en recaudación de miles de millones de dólares anuales al Estado Peruano. El acceso al crédito en las entidades financieras para un minero tradicional es inalcanzable, debido a la condición de precariedad de su actividad, el cual opta por solicitar dinero a los denominados prestamistas, que comúnmente en minería corresponden a grupos criminales semi-organizados que se dedican a la extorsión y al cobro de cupos mineros.

El presupuesto que otorga el Gobierno Central a sus Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas solo cubre los sueldos de su personal asegurando la continuidad de la atención a los administrados en gabinete, pero resulta ineficiente respecto al verdadero valor que merece un tema tan sensible como es la formalización minera (Pantoja &

Pantoja, 2016, p.151).

Los requisitos y pasos de formalización constituyen el problema principal de la legalización de la minería a pequeña escala, la rudeza de su exigencia y la dureza de su aplicación constituyen vallas técnicas y legales altas de difícil cumplimiento. Debido a que el Estado no da la confianza que requiere un minero al margen de la Ley para someterse a las normas de minería, los mineros ilegales ven el tema de formalización como un proceso incierto que genera grandes pérdidas económicas. Las observaciones que realizan los funcionarios encargados de evaluar las solicitudes de aprobación de la certificación ambiental dentro de la pequeña minería son determinantes en la decisión del minero por elegir la ilegalidad (Serrano & Martínez & Fonseca, 2016, pp112-113).

El requisito de contar con la autorización del propietario del terreno superficial donde el minero desarrolla sus actividades mineras, constituye otro punto de quiebre para alcanzar la formalización, debido al gran impacto social que puede ocasionar desarrollar actividad minera sin el consentimiento del propietario.

En las zonas rurales los terrenos superficiales son de comunidades campesinas y pueblos originarios e indígenas que ven a la tierra como propiedad que no puede ser vulnerada. La tierra para el hombre de los andes constituye parte de su identidad cultural herencia de sus antepasados, fuente de recursos naturales para su alimentación y de sus animales. Cuando la actividad minera entra en contraposición con las fuentes de subsistencia de personas que utilizan la agricultura o ganadería como fuente de sustento se desenlazan grandes conflictos sociales, razón por la cual el minero en formalización al no tener la seguridad jurídica decide migrar a otras zona (Pinilla & Santos, 2014, pp.458-459).

Otro requisito de formalización que define la legalización de la actividad minera a pequeña escala es la acreditación de la titularidad de la concesión minera, ya que suscribir un contrato de explotación minera es una decisión facultativa del titular de la concesión minera quien tiene la opción de firmarla o no. Las negociaciones para obtener este requisito pone al minero en una posición defensiva de sus intereses, debido a que el titular minero establece las condiciones del contrato y el valor que se le debe asignar como regalía.



La importancia del Estado en la intermediación de la suscripción de estos contratos mediante las mesas de negociación solicitadas de parte de los interesados constituyen herramientas legales que coadyuvan a obtener un equilibrio respecto a las pretensiones económicas del titular minero (Tong, 2011, p.124).

La asignación de regalías de parte del sujeto de formalización hacia el titular del derecho minero debe ser regulada en la norma minera para evitar conflictos de intereses durante la etapa de negociación. Los rangos comúnmente aceptados en los contratos de explotación celebrados están entre el 5% al 12% de las facturaciones realizadas al comercializar el mineral en concesiones mineras metálicas y de 10% a 20% en concesiones mineras no metálicas.

El contrato de explotación minera dentro del proceso de formalización constituye un requisito fundamental para obtener la autorización de inicio de actividades mineras, por regla general se da a raíz de la iniciativa del sujeto de formalización que tiene intereses en formalizar su actividad en concesiones mineras de terceros. El minero en vías de formalización puede solicitar al Ministerio de Energía y Minas o sus órganos descentralizados que intermedie en las negociaciones, siendo la decisión del titular minero administrativamente inapelable ante cualquier instancia. (Gutiérrez, 2018, p.446).

Hay que destacar que los titulares de la concesión minera tuvieron 60 días antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1105 para poder declarar que dentro de sus concesiones se desarrollaban actividades mineras informales o en su defecto poner en conocimiento su voluntad o no de realizar actividades mineras a título personal. (Medrano & Obeso, 2018, p 168).

El problema de corrupción no es ajeno a la realidad de la actividad de pequeña minería ya que constituye una debilidad institucional dentro de la estructura del Estado. Los actos de corrupción en las regiones son acciones del día a día y gozan de tolerancia por las personas que dependen de estas actividades mineras. Según Pantoja, estas se han visto evidenciadas en las municipalidades, gobiernos regionales, comisarias, Policía Nacional e instituciones encargadas de manejar y fiscalizar la actividad minera a pequeña escala,

hasta funcionarios de alto nivel del Estado y de la política nacional (Pantoja & Pantoja, 2016, p.152).

## **2.10. LOS CONFLICTOS EN LA MINERÍA INFORMAL**

Los conflictos sociales se generan a raíz de los desacuerdos entre los mineros en formalización, los titulares de las concesiones mineras y los propietarios del terreno superficial, estos desacuerdos se caracterizan por lo siguiente: la existencia de una comunidad que inicialmente asume posturas anti mineras si no aceptan las pretensiones económicas del pueblo, el productor minero o minero artesanal que se encuentra estigmatizado por la sociedad y siempre estará relacionado con la contaminación ambiental y el Estado con la burocratización de sus normas.

Cuando el minero obtiene el consentimiento social para desarrollar su actividad y da sus primeros signos de riqueza y de crecimiento económico, provoca levantamientos sociales locales promovidos por sindicatos mineros que representan intereses particulares regionales, con el objetivo de obtener algún tipo de beneficio económico presionando a la empresa mediante huelgas y movilizaciones. (Ruíz & Vela & Mercado & Cruz, 2013, p.102)

Para solucionar los problemas sociales de la pequeña minería se crean diferentes organizaciones de carácter público y privado que buscan representatividad para negociar las normas de formalización con el Estado, estas organizaciones de mineros se caracterizan por su frontalidad y radicalidad en la toma de decisiones. La pequeña minería organizada promueve paros nacionales con el objetivo de presionar al Estado para que emita dispositivos legales que aseguren el continuismo de la actividad minera artesanal. (Carrillo & Salman & Soruco, 2013, p.132)

La pequeña minería mostró sus primeros pasos en organización a inicios del año 2000, ejerciendo presión al Estado de manera constante y permanente mediante paros nacionales solicitando la creación de un plan sectorial que incluya las actividades de pequeña minería y minería artesanal. En el año 2002 se obtuvo como resultado que se oficialice la Ley de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal posteriormente implementada y mejorada debido a las serias interrogantes sobre las

definiciones de la minería ilegal e informal.

El Estado viene trabajando en el planeamiento de estrategias de apoyo al sector minero a pequeña escala o la denominada minería informal, dando a conocer la importancia que tiene el acompañamiento del Estado dentro del proceso de formalización y la influencia de los principales representantes políticos de las zonas mineras para generar una cultura de cumplimiento y sometimiento a la Ley Minera. (Thorp & Zevallos, 2001, p.32).

La consolidación y fortalecimiento empresarial del sector minero informal debe caracterizarse por el respeto hacia la identidad cultural de los pobladores y sus costumbres, para evitar conflictos sociales que paralicen el desarrollo normal de la actividad minera a pequeña escala y priorice el cuidado del medio ambiente. Destacamos el aprendizaje que debe imitarse de las Cooperaciones Internacionales como por ejemplo: la cooperación internacional de Corea en temas de remediación ambiental, asimismo se debe promover el uso de tecnología limpia en la minería a pequeña escala, como carta de presentación en las negociaciones de los contratos mineros y la autorización de terreno superficial.

La pequeña minería tiene herramientas para evitar los conflictos sociales pero necesita mayor apoyo económico del Estado para implementar mejores planes de manejo ambiental y seguridad minera de sus actividades. La participación de las universidades en investigación e innovación minera debe ser incentivada y promovida por el Estado mediante reconocimientos públicos que generen valores de competencia entre los estudiantes. (Gutiérrez, 2018, p.448).

Con la promulgación del Decreto Legislativo N°1105 en el año 2012, los conflictos sociales se han intensificado en todas las regiones del Perú debido a que las personas que se encuentran en vías de formalización pueden trabajar y de forma paralela ir negociando los contratos que exige la norma minera. El Estado viene promoviendo climas de negociación entre los principales actores de la actividad minera informal con el objetivo de detener los conflictos sociales los cuales no han tenido los resultados esperados (Medrano & Obeso, 2018, p.168).

Concluimos que es de vital importancia la modernización y tecnificación de la actividad

minera a pequeña escala, así como también la necesidad de asociación para poder generar circuitos económicos más grandes que contribuyan a la economía nacional, el contar con regímenes laborales estables para la generación de nuevos empleos directos e indirectos en las zonas rurales y la responsabilidad que necesitan asumir las universidades y el Estado en investigación minera.



## **CAPÍTULO III: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **3.1. LA PROBLEMÁTICA DE LA FORMALIZACIÓN MINERA**

En el año 2012 se inscribieron 75 000 mineros dentro del Proceso de Formalización Minera para las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal, mediante la presentación de la Declaración de Compromisos (declaración jurada donde se comprometían a seguir trabajando y de forma paralela ir cumpliendo con los pasos de formalización minera exigidos por la norma minera). El Estado les dio como plazo máximo para presentar su declaración jurada de compromisos el 05 de diciembre el año 2012 y así adecuar las actividades mineras de exploración, explotación y beneficio que venían desarrollando.

Posteriormente fueron agrupados dentro de un registro denominado Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos (RNDC) a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas. El Estado puso como meta para la culminación del proceso de formalización el año 2014, teniendo como resultado a 300 personas formalizadas a nivel nacional.

El Estado en el año 2014 con el objetivo de mantener vigente el Proceso de Formalización Minera para las Actividades de Pequeña Minería aprueba la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería, ampliando el plazo de formalización hasta el año 2016. Seguidamente crea el Registro de Saneamiento (RS), registro donde se encontraban los mineros que presentaron oportunamente su declaración jurada de compromisos y que contaban con su RUC activo y vigente, dándoles como plazo excepcional el 9 de octubre del 2014 para poder tramitarlo.

Según fuentes del Ministerio de Energía y Minas, migraron hacia el RS aproximadamente 35 000 personas, constituyendo el excedente personas que no tramitaron su RUC y pasaron a sumar el número de mineros ilegales del país. Hacia finales del año 2016 culminaron con éxito su formalización aproximadamente 3000 personas.

El Estado al plantear la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería tiene como

objetivo que el sujeto en vías de formalización inscrito en el Registro de Saneamiento comience a pagar sus impuestos, exigiéndoles que emitan comprobante de pago cada vez que realice una venta de mineral, ya sea metálico o no metálico.

Estas obligaciones tributarias que tenía el sujeto de formalización fueron incumplidas, debido a que existe una cultura de informalismo en el mercado de la comercialización de los minerales. Debido a la falta de fiscalización de SUNAT a las ventas de mineral realizadas por la pequeña minería en las zonas rurales, viene generándose pérdidas millonarias en recaudación para el Estado Peruano.

El 23 de diciembre del año 2014 la Defensoría del Pueblo mediante su informe “Balance de la gestión estatal frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú entre los años 2012 - 2014” precisó que la política de formalización de la pequeña minería implementada por el Estado no tiene suficiente presupuesto para poder ser aplicada en todas las regiones, asimismo indicó que las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) son instituciones débiles que carecen de capacidad técnica para realizar trabajos de fiscalización para la pequeña minería.

Al no obtener los resultados esperados en formalización, el Estado en el año 2017 e inicios del año 2018 implementa el Nuevo Proceso de Formalización Minera de forma Integral. Un proceso que tiene como característica principal la simplificación de los trámites y requisitos de formalización y la generación de incentivos económicos para la minería a pequeña escala. En el año 2018 el número de mineros formalizados aumentó a 5 000 mil, concentrándose el mayor número de mineros formalizados en 4 departamentos en las siguientes proporciones: Ayacucho con 1549 formalizados, La Libertad con 1519 formalizados, Puno con 1170 formalizados y Lima con 113 formalizados.

El ex Ministro de Energía y Minas Gonzalo Tamayo Flores en enero del año 2017 indicó que las personas naturales que deseen incorporarse al Proceso de Formalización Minera Integral promovido por el Estado, podían inscribirse desde el 06 de febrero hasta el 01 de agosto del año 2017 para poder gozar de la protección y los beneficios que otorgaban las nuevas normas.

El número de mineros formalizados actualmente constituyen el 9% de las personas que se encuentran en proceso de formalización minera que asciende a 55 737 mineros. Advertimos la postura populista que adoptó el ex Presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski, que con el afán protagónico de aumentar el número de formalizados, otorgó 1226 autorizaciones de inicio de actividades a los mineros artesanales de “Relave” sin un plan de manejo ambiental que involucre la protección real del medio ambiente donde se desarrollan las actividades.

La ex Ministra del Ambiente Elsa Galarza en enero del año 2017 precisó que el Proceso de Formalización Minera Integral busca incluir a las mineros que no pudieron suscribir su declaración jurada de compromisos oportunamente y tienen la voluntad de formalizar sus actividades mineras, asimismo indicó que su sector sigue luchando contra la erradicación de la minería ilegal en reservas nacionales como “Tambopata” donde viene haciéndose trabajos de remediación de los bosques afectados por estas actividades ilícitas.

El Estado ha propuesto como meta de formalización el año 2021, donde aseguran que al cierre del año 2018 se tendrá a 7 200 mineros formalizados y que para el año 2019 se sumarían 10 000 mineros más, cifras que si llegasen a concretarse ascenderían a 22 423 mineros formalizados a nivel nacional, constituyendo el 50% del total de mineros que se encuentran dentro del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal.

El Ministerio de Energía y Minas se encuentra transfiriendo fondos para el fortalecimiento del Proceso de Formalización Minera integral en nuestras regiones, según el Ministro de Energía y Minas Francisco Ísmodes el 09 de mayo del año 2018 su sector ha suscrito convenios de cooperación con las regiones de Tumbes y Piura a través de sus Direcciones Regionales de Energía y Minas con el objetivo de apoyarlos económicamente para fortalecer sus capacidades de gestión.

El problema de la formalización necesita un compromiso político de todos los sectores donde prevalezca la erradicación de las actividades netamente ilegales y se promueva la formalización minera a pequeña escala mediante las capacitaciones.

El Abogado Jorge Luis Cáceres Neyra manifestó que la capacitación constituye un requisito más de formalización minera que se encuentra estipulada en la norma, la cual no ha sido advertida. Para Cáceres del artículo N° 4 del Decreto Legislativo N° 1105 se puede interpretar que el minero en vías de formalización debe contar con un certificado de capacitación básica para el desarrollo de actividades mineras que involucran tres aspectos: legal, seguridad y salud ocupacional y medio ambiente.

La Dirección Regional de Energía y Minas de Huancavelica (DREM) llevó a cabo un taller de capacitación el 05 de junio del año 2018 en la provincia de Castrovirreyna con el objetivo de dar los alcances legales y técnicos de las normas que regulan el proceso de formalización minera integral vigente, promoviendo que los mineros culminen su formalización para que sus actividades sirvan como patrimonio que sirva de herencia para sus familias.

Otras instituciones como el Ministerio de Agricultura y Riego a través de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) viene tomando conciencia sobre la importancia que debe poseer como institución que forma parte del proceso de formalización minera integral, razón por la cual el 04 de mayo del 2018 participó en el taller de capacitación promovido por los funcionarios de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas en la ciudad del Cusco.

Debido a los 5000 mineros aproximadamente que constituyen el número de mineros formalizados a nivel nacional, y los 55 000 que se encuentran en etapa de formalización, advertimos cuales son los principales obstáculos dentro del proceso de formalización que no permiten aumentar significativamente el número de mineros formalizados.

### **3.2. EL PROBLEMA DE LA ACREDITACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LA CONCESIÓN MINERA.**

Las personas que iniciaron sus trámites de formalización con la presentación de la Declaración de Compromisos (primer paso dentro del proceso de formalización minera), podían declarar sus actividades dentro de concesiones mineras propias o de Terceros. Respecto a las actividades mineras desarrolladas en concesiones mineras de terceros, el



sujeto de formalización minera inscrito en el Registro Nacional de declaraciones de Compromisos (RNDC) para que pueda seguir avanzando con su trámite, tenía que suscribir un Contrato de Explotación Minera con el Titular de la Concesión donde había declarado desarrollar actividades, quedando obligado a obtener dicho requisito o en su defecto quedar excluido del proceso de formalización minera.

Esto significó que gran cantidad de personas que se inscribieron en el RNDC no puedan cumplir con esta obligación y pasaron a ser considerados mineros ilegales.

El plazo para la acreditación de la titularidad de la concesión minera vencía el 05 de setiembre del año 2013, un año después de haberse implementado el proceso de formalización minera en el año 2012, motivo por el cual fue ampliado mediante el Decreto Supremo N° 032-2013- EM dando como plazo adicional el 19 de abril de 2014.

Al haberse implementado el Proceso de Formalización Minera Integral (REINFO) en el año 2017 e inicios del año 2018 y mantener su vigencia, este requisito puede ser acreditado ante la autoridad minera el cual debe verificar que el sujeto de formalización se encuentre inscrito en el REINFO. El vigente proceso de formalización minera integral ha invertido los pasos y requisitos de formalización exigidos en el año 2012, motivo por el cual obtener el contrato de explotación minera constituye la última obligación del minero para culminar con su formalización.

El Estado para agilizar la suscripción de estos contratos mineros ha propuesto mesas de negociación en las zonas donde se desarrollan actividades de pequeña minería. El rango de asignación de regalías no se encuentra normado por lo que las negociaciones se desarrollan dentro del ámbito privado de las partes, asimismo se ha recomendado al titular de la concesión minera suscribir contratos de explotación con un plazo de vigencia no menor a los 4 años para no generar incertidumbre sobre la continuidad de las actividades del minero en formalización y promover que se realicen nuevas inversiones.

Dentro de la etapa de negociación de estos contratos mineros, se ha puesto en evidencia abusos de parte de los titulares mineros debido a que la celebración del contrato de explotación es una decisión facultativa. El sujeto de formalización viene reclamando que

los titulares mineros los obligan a vender toda la producción que explotan de sus minas a precios muy por debajo del mercado, ventas que son pagadas al crédito y de acuerdo a los análisis de laboratorio donde ellos indican realizarla. Estos análisis de la ley del mineral son comúnmente manipulados para pagar menores precios.

Los líderes políticos keiko Fujimori y Pedro Pablo Kuczynski en la contienda política por la presidencia del año 2016 sostuvieron la relevancia que tiene la producción nacional que aporta cada año la pequeña minería a la economía nacional ascendente en el año 2016 a US\$1.315 millones de dólares.

La intención política del Partido Fuerza Popular respecto a la pequeña minería bajo la asesoría del economista Hernando de Soto, mantuvo su propuesta de legalización de la actividad minera artesanal con el objetivo de para asegurar su acceso al sistema crediticio.

Los gremios y asociaciones de la pequeña minería hacen llegar sus propuestas a la Comisión de Energía y Minas por intermedio de la Congresista de la República Alejandra Aramayo, quien mantiene la promesa firme de derogar los decretos legislativos que sirvieron de base para regular el proceso de formalización del año 2012 y excluir el delito de minería ilegal de los delitos de crimen organizado. Esta posición ha sido muy criticada por otros sectores políticos, como la del Congresista Yonhy Lescano quien resalta los acuerdos suscritos por el Partido Fuerza Popular en épocas de campaña con los principales líderes mineros de Madre de Dios.

Existen singularidades dentro del proceso de formalización minera que necesitan ser normadas. Existen concesiones mineras donde el minero en vías de formalización viene desarrollando actividad minera artesanal hace décadas pero el titular minero no tiene voluntad de suscribirle un contrato minero para que pueda formalizarse dentro de su concesión, a pesar de ello el titular minero viene cobrando regalías de forma continua y permanente con la condición de dejarlo trabajar. Dentro de este contexto, el Ministerio de Energía y Minas debería otorgar el consentimiento tácito al minero en formalización y obligar al titular de la concesión minera de otorgarle un Contrato de Explotación, por encontrarse recibiendo ingresos económicos fuera de Ley.

Las desventajas entre los sujetos de formalización y los Titulares de los Derechos Mineros son notorias debido al grado de dependencia que existe entre las partes. Los mineros que se encuentran inscritos en el REINFO desarrollan sus actividades mineras evitando realizar grandes inversiones económicas en sus labores debido a la inseguridad que involucra hacer minería sin contar con un contrato minero.

La acreditación del contrato de explotación debió ser un requisito previo a la inscripción a un proceso de formalización por parte del minero informal, debido a que constituye una debilidad imposible de cumplir sin el consentimiento del titular minero, ya que no existe legalidad en recepcionar información de actividades en concesiones mineras donde el titular minero no quería minería informal. La falta de legalidad radica en que el titular de la concesión minera siguió un trámite administrativo regular que finalizó con el otorgamiento de la propiedad minera inscrita en los Registros Públicos, en ese sentido el titular minero posee un derecho adquirido previa a la inscripción del sujeto de formalización.

### **3.3. SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA ACREDITACIÓN DE LA TITULARIDAD DE LA CONCESIÓN MINERA.**

Si el sujeto de formalización minera acredita una antigüedad comprobada de 5 años como mínimo desarrollando actividad minera artesanal ante la Dirección General de Minería en la jurisdicción de Lima Metropolitana o ante las Direcciones Regionales de Energía y Minas en nuestras provincias, antes de la entrada en vigencia de los Decretos Legislativos N° 1293 y N° 1336 promulgadas en el año 2017 y 2018 respectivamente, podrán ejercer el derecho de preferencia, respecto a la cuadrícula donde declaro desarrollar sus actividades mineras.

Debido a la negativa de los titulares mineros de suscribir contratos de explotación, se necesita la intervención del Estado para buscar la forma de expropiar o desmembrar la cuadrícula donde el minero informal declaró desarrollar actividad, debido a que constituye un requisito esencial de formalización. Esta intervención del Estado no puede ser irracional o desmedida, para ello recomendamos que solo se de en los casos de las concesiones mineras que no se encuentren operando y estén pagando penalidades.

La autoridad minera mediante auto directoral determinará que no existan titulares mineros que cuenten con autorización de inicio de actividades o titulares que se encuentren en proceso de formalización minera en las zonas donde se desea ejercer el derecho de preferencia, de ser el caso que si existen se respetará la cuadrícula donde formalizaron o vienen formalizando su actividad.

Asimismo el Auto-Directoral promovido debe contener información respecto a las declaraciones anuales consolidadas (DAC) y ESTAMIN, debido a que constituyen declaraciones tributarias mineras que servirán para motivar dicha resolución. El DAC y ESTAMIN son fundamentales para determinar si una concesión minera se encuentra operando y cuantificar su producción o si existe algún tipo de inversión por parte del titular minero.

Si se determina que el titular minero declara en cero, así cuente previamente con una certificación ambiental aprobada, se priorizará el proceso de formalización del minero informal sobre una cuadrícula. Afirmamos que de esta forma aumentaríamos significativamente el número de formalizados a nivel nacional, debido a que el minero en formalización en su mayoría ha declarado desarrollar actividad minera en la concesión minera de un tercero y este se ratifica en su negativa de suscribirle un contrato de explotación minera, requisito esencial para cumplir con la meta de formalización.

Posteriormente haremos un análisis con el Estado de Colombia, debido a que la regulación de las actividades de pequeña minería en este país es el pionero en América Latina, asimismo posee las normas más desarrolladas que han tenido como objetivo legalizar la actividad minera informal. Del mismo modo, evaluaremos la postura nacionalista del Estado Boliviano debido a que existe grandes precedentes respecto al tema de expropiación de la titularidad de las concesiones mineras y de la propiedad privada haciendo una analogía con la realidad peruana, determinando si su aplicación podría beneficiar alguna etapa o requisito dentro del proceso de formalización peruano.

### **3.4. MINERÍA INFORMAL EN COLOMBIA:**

En el Colombia del 100% de minas que existen a nivel nacional, el 72% corresponde a actividades de pequeña minería. De ese 72% las actividades informales e ilegales que representan el 66%.

El Estado Colombiano con el objetivo de legalizar las actividades de pequeña minería que se desarrollan sin título, entiéndase por sin título a la denominación que se le da a las actividades que se llevan a cabo en concesiones mineras de terceros, determinó que de 3147 minas más de 990 contaban con una antigüedad de entre 5 a 10 años y que 2676 minas tenían más de 10 años de antigüedad.

El Estado Colombiano otorgó títulos mineros sobre la propiedad de los recursos naturales a los mineros que puedan acreditar como mínimo 10 años de antigüedad de sus actividades mineras, antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 1382 del año 2010.

El 90% de las zonas mineras en Colombia ya ha sido otorgado a sus titulares mineros mediante contratos de concesión. El Estado se encarga de verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por su titular con el objetivo de determinar si recaen sobre alguna causal de caducidad, para resolver los contratos de concesión otorgados, debido a ello las posibilidades efectivas de legalización de la minería informal y la pequeña minería han aumentado. La norma minera colombiana también permite suscribir contratos de asociación y operación muy parecidos a los contratos de explotación peruano, donde permiten la convivencia de la pequeña minería y la mediana y gran minería de forma conjunta.

La importancia de la pequeña minería colombiana radica en el aporte económico que constituyen estas actividades, las cuales ascienden al 80% de la actividad minera del país, dejando con un 15% a la mediana minería y 5% a la gran minería. Asimismo la mano de obra utilizada en las actividades mineras que no cuentan con título minero suma más de la mitad de los empleos que genera la minería en general en Colombia.

El Estado para poder darle respaldo constitucional a la norma emitió la sentencia N° C-983 del año 2010 donde indica que el Estado puede intervenir en las actividades de explotación de los recursos naturales con el objetivo de racionalizar la economía nacional en beneficio de la colectividad, asegurando una mejor calidad de vida e igualdad de oportunidades.

Actualmente en Colombia se tiene cifras que el 39% de las actividades que se desarrollan ilegalmente cuentan con una antigüedad debidamente acreditada de más de 5 años, que pasan a formar parte de la reconocida minería tradicional no legalizada.

### **3.5. LEY N° 1382 DEL 2010:**

El estado Colombiano en el año 2010 promulgó la Ley 1382 que en su artículo N° 12 interpretamos lo siguiente:

El 90% de las zonas mineras en Colombia ya han sido otorgadas bajo la modalidad de Contratos de Concesión a terceros peticionantes, asimismo la mayor parte se encuentra superpuesta a actividades de pequeña minería o minería tradicional, por lo que El Estado ha quedado facultado a intervenir en la suscripción de contratos mineros hacia la pequeña minería con el objetivo de mejorar la calidad de vida de esa población vulnerable, amparándose en su Constitución Política en sus Artículos N° 332, 334 y 360 donde prevalece la propiedad de los recursos naturales por parte del Estado sobre los derechos adquiridos de los administrados Artículo N° 58 de la Constitución Política de Colombia.

### **3.6. MINERÍA INFORMAL EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCO - COLOMBIA:**

En el departamento del Chocó en Colombia existen grandes reservas de oro y platino las cuales vienen siendo explotadas mediante la modalidad de área de minería tradicional de la comunidad. Las comunidades que desean gozar de los beneficios de la norma deben estar debidamente reconocidas por el Ministerio de Minas de Colombia.

Las actividades que se desarrollan en el departamento del Chocó son ancestrales y han pasado de generación en generación constituyendo una actividad a pequeña escala desarrollada hace más de 200 años.

El Estado mediante la modalidad de áreas de minería tradicional de la comunidad reconoció que cuando se advierte que la calidad de vida de sus habitantes puede ser mejorada, debido a su condición precaria o de vulnerabilidad. El Estado está facultado para disponer una explotación racional de los recursos naturales de manera excepcional, así estos hayan sido otorgados a terceros.

### **3.7. SIMILITUDES ENTRE EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN PERUANO Y COLOMBIANO:**

El Proceso de Formalización de las Actividades de Pequeña Minería en el Perú bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 1105 en el año 2012 también denominada Minería informal, tiene los mismos parámetros y conceptos del artículo 58 de la Ley N°141 de 1994 de Colombia, donde se hace referencia a las actividades mineras que se desarrolla en Concesiones Mineras de terceros, pero que se encuentran dentro de un Proceso de Formalización.

### **3.8. CONCLUSIONES:**

En Colombia la hipótesis ha sido debidamente validada pero en gabinete, debido a que la norma ha sido regulada en el afán proteccionista del Estado Colombiano sobre las actividades de minería tradicional pero su aplicación es incongruente con las actividades que se desarrollan en zonas rurales de Colombia o en las fronteras, donde predominan las guerrillas, paramilitares y grupos armados al margen de la Ley. Su aplicación en el Perú sería positiva dado que no tenemos un conflicto interno en las zonas rurales o de frontera pero si existiría un problema de presupuesto para apersonarse a las zonas más alejadas donde se desarrollan las actividades mineras artesanales y poder dar una válida motivación a las resoluciones.

Un potencial abuso del derecho correspondería a las zonas de la costa y selva peruana, donde estas regulaciones podrían ocasionar una ola invasiones a las minas formales y a la mediana o gran minería.

El Tribunal Constitucional Peruano necesita sentar precedentes respecto a la importancia en el orden de prelación que existe entre los derechos de propiedad de los recursos naturales que ejerce el Estado y los derechos adquiridos de los administrados cuando titulan sus Concesiones Mineras, debido al carácter constitucional que poseen los derechos en mención. En el Perú se aplicó esta postura a medias, mediante la promulgación de los Decretos Legislativos N° 1293 y N° 1336 donde se permitió el ejercicio del derecho de preferencia que duró pocos meses, mediante el cual un minero inscrito en el REINFO podía expropiar la cuadrícula donde indicó realizar actividad minera a un petitorio minero que se encontraba en evaluación, los cuales tuvieron resultados alentadores en el corto plazo.

Si bien es cierto el derecho de preferencia fue regulado por medio de decretos legislativos, estos pueden recaer sobre inconstitucionalidad, debido que la administración de los recursos naturales por parte del Estado y los derechos adquiridos de las personas poseen reconocimiento constitucional, y una interpretación o prelación en el orden de importancia sobre estos derechos tan importantes le corresponde al Tribunal Constitucional en su condición de máximo intérprete de la Constitución.

El economista Hernando de Soto en el año 2015 en la contienda política para la presidencia del año 2016 propuso otorgar títulos de concesión a los mineros informales. Esta postura no fue apoyada por el entonces Ministro del Ambiente Manuel Pulgar Vidal.

En Colombia se propuso que la gran minería brinde apoyo, tecnología y orientación a la pequeña minería. Para ello el Estado los incentivó reduciendo el costo de los pagos en los contratos de concesión, iniciativa que no prospero. Casos exitosos aislados se dieron en los municipios de Boyacá y Nobsa que sirven para evaluar su aplicación al caso peruano.

### **3.9. EL PROBLEMA DE LA ACREDITACIÓN DE LA PROPIEDAD SUPERFICIAL**

El sujeto de formalización minera para la acreditación de la propiedad donde desarrollaba su actividad minera necesita suscribir una autorización de terreno superficial con su propietario. Para tener la certeza de estar negociado con su legítimo dueño es importante realizar una búsqueda catastral en SUNARP señalando como coordenadas las que



corresponden a los vértices de la concesión minera, los cuales van acompañados de una memoria descriptiva y un plano perimétrico.

Este requisito de formalización constituye la colisión de derechos de carácter constitucional, ya que tenemos al dueño de la propiedad que goza de las facultades que le otorga el Código Civil como propietario, por otro lado el sujeto de formalización que tenía como mandato de las normas de minería que sus actividades estén desarrollándose permanentemente y de forma continua.

El minero informal no podía detener sus actividades porque el proceso de formalización está orientado a adecuar las actividades mineras que se encuentran en marcha. Debido a ello muchos mineros artesanales tomaron la decisión de continuar con sus operaciones sin tener el consentimiento del propietario del terreno, trayendo como consecuencia una ola de denuncias penales por usurpación, minería ilegal, invasiones, etc.

El plazo para acreditar este requisito tenía como fecha límite el 16 de setiembre del año 2013, pero fue ampliado hasta el 19 de abril del año 2014 mediante D.S. N° 032-2013-EM, en la actualidad las personas que están inscritas en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) pueden acreditar que tiene autorización de terreno superficial por su propietario con una declaración jurada debidamente notariada.

Las actividades mineras que se desarrollan cerca de las zonas de expansión urbana tienen dificultades para la acreditación de este requisito debido a que sus propietarios no poseen inscripción registral. Dentro de la Jurisdicción de Lima Metropolitana existen actividades que lidian a diario con los posesionarios de grandes extensiones de propiedad que se dedican al tráfico de terrenos.

El Ministerio de Energía y Minas para acreditar el requisito de propiedad ante cualquier trámite administrativo solicita que este sea otorgado por su propietario registral, que comúnmente corresponde a comunidades campesinas fachada con elevadas pretensiones económicas.

El minero en vías de formalización se encuentra en un estado de indefensión frente al

pago de regalías, por un lado se tiene al propietario del terreno superficial con inscripción en Registros Públicos y adicionalmente a ello un pago irregular que debe hacer al posesionario del terreno, lo que constituye que la actividad no sea sostenible económicamente.

La acreditación de este requisito ha generado graves conflictos sociales y una oleada de invasiones a nivel nacional por grupos de mineros que no están dispuestos a paralizar sus actividades, el mayor número de conflictos se vienen dando en gran parte de la zona sur del Perú. Los propietarios de los terrenos y sus familias vienen siendo amenazados y extorsionados con el objetivo de dar consentimiento a que se continúe desarrollando actividades mineras informales dentro de su propiedad, razón por la cual se ha desnaturalizado al contrato como una institución de carácter voluntario.

Las entidades del Estado encargados de manejar los catastros e información gráfica no mantienen actualizada su base de datos en las regiones, debido a que existen grandes extensiones de propiedad de comunidades campesinas que se encuentran en etapa de protocolización o rectificación de coordenadas, lo que dificulta el acceso a la información pública del propietario con quien se desea iniciar las negociaciones.

### **3.10. SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA ACREDITACIÓN DE LA PROPIEDAD SUPERFICIAL.**

Si reconocemos a la actividad minera artesanal como una actividad de subsistencia de los pueblos, comunidades nativas y comunidades campesinas debidamente comprobada por la autoridad minera, bajo la figura de cooperativa minera, o en su defecto a las personas naturales o jurídicas que cuenten con certificados de posesión de fecha cierta otorgado por una autoridad local, ya sea Municipalidad, Juez de Paz o Notario Público donde pueda acreditar fehacientemente más de 10 años de posesión continua y pacífica, quedan facultados a otorgar contratos de uso y autorización del terreno superficial a los mineros que se encuentran inscritos en el REINFO.

La Dirección General de Minería es el encargado de verificar y emitir el resolutive correspondiente a la antigüedad del propietario de terreno superficial mediante un auto

directoral, el cual debe contar con la opinión favorable de COFOPRI, sobre la cual procede presentar oposición o el recurso de revisión, la cual será resuelto en última instancia por el Consejo de Minería agotando la vía administrativa.

La propiedad superficial donde se desarrolla la actividad minera a pequeña escala en el Perú se encuentra en las zonas rurales donde no se cuentan con título de propiedad inscrito en los Registros Públicos. Los proyectos de pequeña minería que se encuentran en formalización y son desarrolladas en zonas donde exista personas naturales o jurídicas, comunidades campesinas o nativas con certificados de posesión, deberían contar con la validación y aceptación de la autoridad minera para dar contratos de autorización de propiedad hasta que protocolicen su documentación, de tal forma aumentaríamos el número de mineros que cumplan este requisito de formalización, la cual constituye un requisito esencial para cumplir con el objetivo de legalizar la actividad informal.

### **3.11. LAS COOPERATIVAS MINERAS – BOLIVIA:**

El Estado Boliviano otorga Contratos de Arrendamiento o de riesgo compartido a los mineros que se encuentran inscritos dentro de las Cooperativas Mineras. Estas cooperativas tienen que contar con el reconocimiento del Gobierno. La celebración de los Contratos de Arrendamiento con el Gobierno da derecho al uso de los recursos naturales que se encuentren dentro de los límites del contrato. Estos contratos son otorgados para la explotación de los recursos mineros que involucran la concesión y el terreno superficial, teniendo el gobierno la facultad de expropiarlos ante la negativa de sus propietarios.

Las Cooperativas mineras en Bolivia han aumentado entre 15% a 20% a nivel nacional constituyendo un aproximado de 1400 a nivel nacional, cada cooperativa cuenta con más de 100 000 asociados.

Los cooperativistas en Bolivia no solo se limitan al desarrollo de actividades mineras sino también a trabajo en labores agrícolas o relacionadas al campo, previa autorización de su cooperativa, ya que cuando existe tendencia a la baja en el precio de los minerales en el mercado internacional deciden detener sus actividades mineras y generar otras fuentes de ingresos para sus familias.

Los aportes de cada cooperativa minera al Estado Boliviano ascienden a más de 40 millones de dólares anuales. Dentro de las cooperativas en Bolivia se acepta la inversión privada de manera estratégica en beneficio del colectivo, incluso con enfoque empresarial. El marco legal se aplica en observancia a la Ley General de Cooperativas mineras.

Para un mejor sostenimiento económico de la actividad minera artesanal o ancestral, el Gobierno ha creado El Fondo Minero de Inversión con el objetivo de que los contratos de arrendamiento otorgado a los cooperativistas les sirva para que tengan acceso a créditos, asesoramiento en la administración de su actividad, generación de valor agregado a pequeña escala de los minerales que explotan, entre otros.

Un aporte adicional promovido por el Gobierno Boliviano lo realiza el Fondo de Reactivación de la Minería Chica quien implementa un programa de financiamiento regional mediante micro préstamos a los cooperativistas.

### **3.12. MINERÍA INFORMAL EN LA MINA COLQUIRI:**

#### **COOPERATIVA MINERA 26 DE FEBRERO EN LA MINA COLQUIRI**

El Estado Boliviano con la emisión de dos Decretos Supremos otorgó a la Cooperativa Minera 26 de febrero en la mina Colquiri los derechos sobre el terreno superficial y su explotación sobre la veta más importante de la zona denominada Veta Rosario.

Las Cooperativas mineras otorgan al Estado Boliviano 163 millones de dólares en impuestos. Destacamos las regalía en el primer trimestre de la Cooperativa Minera 26 de Febrero que ascendieron a la suma de dos millones de dólares.

Hay que destacar la postura nacionalista Boliviana quien por razones de interés público y por el bien de un grupo minero organizado decidió que la Corporación Minera de Bolivia mediante Decreto Supremo N°1264 en el año 2012 asuma la administración y control del Centro Minero Colquiri. Precisamos que la mina se encontraba bajo la gerencia de la

empresa minera Sinchi Wayra que era una filial de la empresa Glencore. Cuando la gestión ya se encontraba en manos del Estado boliviano se estableció cuantificar los activos de la empresa en maquinarias, equipos e insumos para que sean cancelados a la empresa minera.

### **3.13. CONCLUSIONES:**

La hipótesis ha sido validada en Bolivia, asimismo advertimos posee una realidad muy distinta a la peruana, debido a que las asociaciones y gremios que conforman la pequeña minería en el Perú no poseen representatividad dentro de ningún sector de la política de manera influyente. El Estado Nacionalista promovido por su presidente Evo Morales mantiene como aliado político a los sectores más representativos de la pequeña minería boliviana como FENCOMIN, organización duramente criticada el asesinato del viceministro del interior Rodolfo Illanes en el año 2016.

En el Perú su aplicación puede dar resultados positivos en las zonas alejadas, zonas de frontera o donde exista poca presencia del Estado pero traería consigo graves conflictos sociales y poca inversión de capitales extranjeros.

Debemos tener en cuenta que en el Perú se vive bajo un régimen de democracia directa, promotor de la inversión privada. Duros episodios en la historia peruana han suscitado en el afán expropiativo del Estado, como es el caso de la reforma agraria durante el gobierno del presidente Velazco Alvarado que sirve como antecedente para evaluar su aplicación o no a la realidad peruana.

## CAPÍTULO IV: DISCUSIÓN

### 4.1. EL SUJETO DE FORMALIZACIÓN MINERA Y EL TITULAR DEL DERECHO MINERO.

La exigencia de este requisito dentro del proceso de formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal ha sido mal regulada desde sus inicios, detallamos las razones:

El régimen legal de titulación de una concesión minera otorga a su titular un derecho real debidamente reconocido en la Constitución Política del Perú de 1993 en su Artículo N° 66.

La concesión minera otorga a su titular el derecho al aprovechamiento de los recursos minerales que se encuentren dentro del área autorizada, asimismo se hace la distinción de que la concesión minera es un bien distinto al terreno superficial, Artículos N° 9 y N° 11 del TUO de la Ley General de Minería aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.

El Estado mantiene el rol garante de nuestro ordenamiento jurídico mediante el respeto de la Constitución Política. El Congreso de la República con la emisión del Decreto Legislativo N° 1105 en el año 2012 vulneró normas de carácter constitucional que se encuentran en evaluación del Tribunal Constitucional.

El proceso de formalización minera para las actividades de pequeña minería debió prever antes de emitir las normas de formalización que iban a existir titulares mineros sin la voluntad de suscribir acuerdos, convenios o contratos mineros con los sujetos en vías de formalización, por lo tanto debió ser un requisito previo a la suscripción de la declaración de compromisos.

La teoría de los derechos adquiridos nos indica que los derechos que han sido conseguidos bajo el amparo de una Ley no pueden verse afectados o modificados por una Ley nueva posterior, al haber sido otorgado el título de concesión minera a su titular, este goza de los derechos y obligaciones que otorga la ley minera, la cual no puede ser modificada por una norma de mejor rango o un decreto legislativo.

El proceso de formalización minera sin autorización del titular del derecho minero es un derecho que nace muerto, debido a que la legalización de la actividad no podrá ser culminada por el sujeto de formalización, el sometimiento a las normas de minería de parte del minero informal constituye abuso del derecho, debido que a sabiendas que no va poder formalizarse decide inscribirse y gozar de los beneficios que le otorga la norma minera.

El titular de la concesión minera asume los costos económicos que involucran mantener la vigencia de la concesión minera, pago de derecho de vigencia y penalidades, obligaciones tributarias mineras como el DAC y el ESTAMIN, entre otros. Los titulares mineros han perdido la tolerancia con los sujetos de formalización que desarrollan actividad minera en sus concesiones sin su consentimiento, debido a que el minero no asume ningún costo que involucre mantener vigente la concesión ajena donde desarrolla actividad. Cuando no se medía acuerdo entre las partes se desencadenan actos delincuenciales en las minas debido a los grupos armados que contratan para dar seguridad a sus actividades.

El titular minero no posee las herramientas legales para desalojar a un minero en proceso de formalización de su concesión minera, ya que el desarrollo de la actividad bajo un régimen de formalización no constituye el delito de minería ilegal.

El proceso de formalización sirve para generar invasiones a las minas formales, las cuales no cuentan con la protección del Estado, ni de la Policía Nacional, ni del Ejército. Los titulares mineros contratan personal de seguridad privada para dar seguridad a sus actividades, lo que les genera gastos adicionales que no pueden ser cubiertos.

El decreto legislativo N° 1105 que regula el proceso de formalización minera solo constituye el punto de partida de una norma que históricamente no se ha cumplido. Los mineros informales gozan de los beneficios que les otorga el decreto con el único objetivo de asegurar la continuidad de sus actividades, así sean desarrolladas de forma irracional y predatoria.

Los decretos que se vienen promulgando para regularizar la actividad minera informal no propone objetivos a largo plazo, no existe estrategias dentro de la norma para resolver los problemas principales de la formalización sin afectar el derecho de terceros. Los procedimientos a seguir están basados en la simplificación de los requisitos, la cual constituye una decisión apresurada del Estado.

Para que las concesiones mineras en el Perú puedan ser expropiadas en casos excepcionales según lo propuesto en la hipótesis del trabajo de investigación, se tiene que reestructurar los lineamientos que regulan la adquisición de concesiones mineras.

Las nuevas políticas mineras planteadas deben empoderar constitucionalmente al Estado en la administración de los recursos naturales, y la expropiación de concesiones debe constituir la última ratio de la etapa de negociación entre los titulares y los mineros en formalización. Con estas medidas no se está promoviendo desestabilizar la seguridad jurídica nacional ni espantar las inversiones internacionales o de los privados, sino buscar mejores condiciones para el colectivo.

El fortalecimiento institucional del Estado es determinante para evitar actos de corrupción. Las Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas necesitan ser dotadas de mayor presupuesto para realizar una buena gestión en fiscalización.

Los lineamientos que regulan nuevas políticas de formalización tienen que ser inclusivas. El ejercicio del derecho de preferencia de los mineros que se encuentren en formalización tiene que ser dada sobre concesiones ociosas que estén pagando penalidades por no realizar actividades mineras. En las concesiones de titulares mineros que hayan obtenido la autorización de actividades por parte de la autoridad minera no podrá ejercerse el derecho de preferencia ya que esto constituye hacer abuso del derecho.

Varios gobiernos salientes desde el año 2012 vienen implementando estrategias de formalización y de saneamiento de la pequeña minería sin obtener los resultados esperados. La minería artesanal en el Perú es una actividad con tradición y fuente de



ingresos y empleos para muchos mineros y sus familias para salir de la pobreza.

#### **4.2. EL SUJETO DE FORMALIZACIÓN MINERA Y EL PROPIETARIO DEL TERRENO SUPERFICIAL**

En el Artículo N° 70 de la Constitución Política del Perú el Estado garantiza que el Derecho de Propiedad es inviolable, salvo casos de necesidad pública que no es el caso de la minería.

La propiedad otorga a su titular el derecho a disfrutar y disponer de su bien, según el Artículo N° 923 del Código Civil, por lo que constituye un instituto jurídico de un derecho real adquirido y reconocido.

El Artículo N°7 de la Ley N° 26505 sustituido por la Ley N° 26570 nos indica que en el caso que se utilicen las tierras para el desarrollo de actividades mineras estas necesitan el consentimiento de su propietario.

La propiedad es un bien distinto a la concesión minera.

El proceso de formalización minera dirigido para actividades en marcha antes de la entrada en vigencia el Decreto Legislativo N° 1105 eran actividades ilícitas realizadas al margen de la Ley y por lo tanto criminalizadas dentro de los delitos de minería ilegal, es decir la actividad minera informal tiene sus raíces en la ilegalidad.

La política pública de legalización de la minería informal vulnera el derecho de propiedad ya que le da forma legal a la posesión ilegal que mantiene el minero respecto al terreno superficial donde desarrolla sus actividades. Si hablamos de formalización de la pequeña minería nos referimos a la explotación de los recursos naturales con el consentimiento del Estado. El sujeto de formalización minera puede continuar con sus actividades de minería tenga o no el consentimiento del propietario del terreno debido a que el proceso de formalización mantiene su vigencia y no existe fecha límite para la acreditación de este requisito.

El proceso de formalización minera asegura la continuidad de las actividades de pequeña minería a nivel nacional. Por mandato de las normas mineras el sujeto en vías de formalización no puede detener sus actividades porque el proceso está dirigido para actividades que se encuentran en marcha. Su permanencia en propiedad privada ajena no constituye delito debido al carácter proteccionista de la norma que regula sus actividades, mientras mantenga su vigencia.

Los conflictos sociales han aumentado a consecuencia de la falta de acuerdo entre las partes, dando como resultados invasiones violentas a lo largo de todo el territorio nacional, comunidades campesinas, propiedades inscritas y terrenos del Estado se han visto violentados por mineros informales que están obligados a trabajar para no ser excluidos del proceso de formalización. El minero informal vive en incertidumbre debido a la falta de seguridad jurídica de las normas que regulan su formalización, debido a ello no se plantean objetivos a largo plazo y se dedican a depredar la mayor cantidad de zonas donde se encuentre los minerales de alta ley.

Fomentar o promover medidas de expropiación de terrenos para ser otorgados a la pequeña minería son medidas equivocadas para un estado democrático como el nuestro. La expropiación irracional de tierras para la minería informal no constituye parte de la política pública de formalización minera.

Los mineros en formalización necesitan agruparse y conformar asociaciones más representativas dentro de la política nacional para negociar en igualdad de condiciones con el ejecutivo. Tener representatividad en el legislativo o en las presidencias regionales o locales va originar que la minería artesanal obtenga normas más eficientes para su sector. El empoderamiento de estas organizaciones debe ser vigilado por el Estado para evitar desbordes populares que afecten el normal desarrollo de las actividades del país.

Proponemos que las autoridades administrativas del Ministerio de Energía y Minas deben otorgar mayor valoración a los certificados de posesión que cuenten las personas naturales o jurídicas donde se desarrollan actividades de pequeña minería. Asimismo, debe normarse la regalía que debe pagar el sujeto de formalización minera

al propietario del terreno. En caso que exista un propietario legítimo inscrito y un poseionario las normas de formalización deben otorgar las herramientas legales para no ser objetivo de extorsiones y cobros indebidos.

La actividad minera desarrollada a pequeña escala depende mucho de los costos e inversiones que realizan en sus labores mineras, por lo que resulta importante promover el uso de los terrenos del Estado de forma gratuita y ordenada.

Las cooperativas mineras bolivianas sirven de base para evaluar una posible aplicación al caso peruano. El estado nacionalista boliviano mantiene alianzas estratégicas con estos grupos mineros con el objetivo de captar sus votos. Se debe reflexionar sobre el empoderamiento de estas cooperativas debido a los grandes paros nacionales que convocan y la condición de zozobra en el que mantienen al Gobierno. En Bolivia se ha dado episodios trágicos con desenlaces fatales durando las movilizaciones, sino se le da la atención debida a sus pliegos de reclamos.

Las elecciones para presidentes regionales del año 2018 en el Perú han tenido como ganadores a dos postulantes de la izquierda política relacionada a sectores de la minería a pequeña escala. Walter Aduviri en Puno y Vladimir Cerrón en Junín son los primeros ejemplos de la elección de políticos no tradicionales.

En el Perú se permiten modelos de asociación dentro de las normas mineras que regulan el proceso de formalización, muy parecidos a las cooperativas mineras bolivianas. La asociación en la pequeña minería no ha dado los resultados esperados debido a la falta de incentivos económicos de parte del Estado. Asociarse entre mineros en el Perú no trae consigo ningún beneficio tributario.

Dentro de las invasiones de la propiedad privada en el Perú para uso de la minería artesanal e informal se han identificado grandes organizaciones criminales que llegan hasta las altas esferas de la Policía Nacional y del Ejército, debido a ello el Estado debe fortalecer sus instituciones para identificar y retirar a estos malos elementos que manchan la honorabilidad de su institución.

#### **4.3. LÍNEA NORMATIVA DE FORMALIZACIÓN PARA LAS ACTIVIDADES DE PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL ENTRE LOS AÑOS 2012-2018**

Decreto Legislativo N° 1100 emitido el 18 de febrero del año 2012

- Se regulan las acciones de interdicción de la minería ilegal.
- Se definen los conceptos de ilegalidad e informalidad de forma confusa.
- Se requiere autorización de inicio de actividades mineras para el desarrollo de actividades.
- No era suficiente contar con una certificación ambiental aprobada para iniciar actividades mineras.
- No se permitía realizar actividades mineras en petitorios.
- No permitía el uso de maquinaria pesada.
- No permitía el uso de quimbaletes para procesar minerales.
- El Ministerio Público, La Policía Nacional y El Ministerio de Energía y Minas determinaban la condición de ilegalidad de la actividad de forma coordinada.
- El Ministerio Público tenía dentro de sus facultades incautar la maquinaria pesada utilizada en la minería ilegal, no solo destruirla.
- Los procuradores públicos de las instituciones que regulan las actividades mineras tenían facultades para denunciar de oficio las actividades de minería ilegal.
- El Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables tenían participación activa cuando se existía casos de explotación infantil, trata de persona, etc.
- Promueve el uso de tecnología gravimétrica.
- Se inicia el proceso de recuperación de los suelos degradados por la minería ilegal.
- Se incluyen planes de reforestación.
- Para ser calificado como pequeño minero se requiere tener la autorización de inicio de actividades.
- Se le delega facultades a los gobiernos regiones en temas de fiscalización de

las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

- Se le encarga acciones de remediación de los pasivos mineros considerados de alto riesgo a la empresa estatal “Activos Mineros”.
- Se autoriza a SUNARP a llevar un control de los bienes muebles que puedan ser inscritos utilizados en minería.
- Se caducan concesiones forestales si se determina que daban consentimiento a realizar actividades de minería ilegal en las zonas otorgadas.
- En caso que las regiones no realicen las acciones de fiscalización, OEFA asumía temporalmente las competencias para iniciar acciones legales contra los mineros ilegales mediante su procurador.
- Se permite la intervención del Ejército y de la Policía Nacional en las acciones de interdicción.
- Permiten realizar actividades mineras en Madre de Dios a los derechos mineros titulados antes de la entrada en vigencia de la norma, previa aprobación de su certificación ambiental.
- Dentro de las solicitudes de aprobación de la certificación ambiental se les requería contar con la autorización del terreno superficial.

Decreto Legislativo N° 1101 emitido el 28 febrero del año 2012

- Utilizan la fiscalización ambiental en la lucha contra la erradicación de la minería ilegal.
- Se promueve el aprovechamiento responsable de los recursos mineros del Estado.
- Protege la salud de las personas de no vivir en un medio ambiente contaminado por mercurio.
- La Dirección de Capitanías y Guardacostas del Perú (DICAPI) queda facultado a dar autorizaciones para el uso de áreas acuáticas utilizadas en actividades mineras.
- Se inician las sanciones económicas a los que incumplan con los planes de manejo ambiental.
- Se implementa una relación de los mineros que se encuentran bajo la competencia de fiscalización de las regiones.
- Los titulares de las concesiones donde se practiquen actividades de

pequeña minería asumen la responsabilidad de sus pasivos y los impactos que puedan ocasionar al medio ambiente.

- Se verifica el cumplimiento de lo declarado en sus certificaciones ambientales
- Se les impone como obligación dar las facilidades necesarias a los fiscalizadores brindándoles cualquier información requerida respecto a sus actividades.
- Se sanciona a los mineros que obstaculicen las labores de fiscalización ambiental.
- Se implementan planes de fiscalizaciones ambiental anuales, los cuales deben ser comunicados a OEFA.
- Se les implementan acciones de fiscalización inopinadas no programadas
- Se les impone obligaciones de reportar el avance de las fiscalizaciones ambientales a las EFA de forma trimestral, bajo responsabilidad.
- Se le otorgan facultades a las EFA para paralizar actividades de pequeña minería y solicitar las acciones de remediación de las áreas afectadas.
- En caso de reincidencia dentro de los dos años de haberse cometido alguna infracción ambiental, se ordena el cierre de las instalaciones.
- Se le otorgan facultades de cobranza a las EFA respecto a las deudas de los infractores con el objetivo de asegurar los pagos.
- En caso que indicios ilícitos dentro de las fiscalizaciones de las actividades de minería artesanal quedan obligados a denunciar de oficio ante el Ministerio Público bajo responsabilidad.

Decreto Legislativo N° 1102 emitido el 28 de febrero del año 2012

- El Estado asume la lucha contra la criminalidad organizada
- Incorpora el delito de minería ilegal al Código Penal.
- Se proponen penas privativas de 4 años a 8 años a los que realicen minería ilegal.
- Se proponen penas privativas de 8 años a 10 años a sus formas agravadas.
- Se prohíben realizar actividades mineras en comunidades nativas e indígenas sin autorización.
- Ser funcionario público constituye una agravante del delito de minería ilegal.
- Se tipifica penalmente el financiamiento de las actividades mineras ilegales.
- Recaen en responsabilidad penal los que obstaculizan las labores de

fiscalización ambiental.

- Se tipifican los actos preparatorios para iniciar actividades de minería ilegal, como los insumos químicos, explosivos y maquinaria pesada.
- Los actos de omisión en el otorgamiento de permisos y autorizaciones sin la observancia de la ley minera por parte de los funcionarios públicos constituye delito con penas privativas de 3 años hasta 6 años.
- Se le otorga reducción de la pena bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad a los que se encuentren bajo investigación del ministerio público otorguen información oportuna para evitar la comisión de algún delito ambiental.
- Se concede el principio de oportunidad a los que cometan delitos ambientales menores y su pena no supere los dos años de pena privativa, asumiendo la culpabilidad de sus actos de forma previa.
- El Ministerio Público no ejercerá funciones penales en los casos que el minero ilegal decida voluntariamente detener sus actividades, comunicando previamente mediante carta notarial de su decisión al OEFA.
- Quedan exentos de responsabilidad los que se sometan a algún proceso de formalización promovido por el Estado.

Decreto Legislativo N° 1103 emitido el 03 de marzo del año 2012

- Se establecen los lineamientos de fiscalización para el transporte y comercialización de los insumos químicos utilizados por la minería ilegal.
- Se le faculta a SUNAT todos los actos de fiscalización relacionados a la comercialización de productos químicos utilizados en minería.
- Se establecen rutas fiscales supervisadas por SUNAT para el transporte nacional de insumos químicos.
- La Policía Nacional queda facultado a intervenir a los vehículos que transporten insumos químicos fuera de las rutas fiscales.
- SUNAT queda facultado a decomisar los insumos químicos de procedencia ilegal para su posterior destrucción.
- SUNAT puede hacer disposición de los insumos químicos y vehículos de transporte incautados previa comunicación al fiscal o juez que tiene

conocimiento del caso.

- Se dispone el uso obligatorio del sistema tecnológico de GPS en todas las unidades de transporte de hidrocarburos.
- SUNAT queda facultado a ubicar cámaras de video vigilancia en los puestos de venta al público de hidrocarburos.
- Si SUNAT detecta pérdida de inventarios relacionados a venta de hidrocarburos al público comunicará de oficio a OSINERGMIN para que realice las investigaciones correspondientes.
- A partir de la entrada en vigencia de la norma los comercializadores de cianuro y mercurio quedan obligados a registrarse y brindar información sobre sus potenciales compradores.
- Se le impone penas privativas de un 1 año hasta 3 años a los que se dediquen al comercio clandestino de mercadería o insumos sin autorización del sector correspondiente.
- En caso de reincidencia se proponen penas de hasta 10 años.
- Las Fuerzas armadas quedan facultadas a apoyar a la SUNAT para salvaguardar el cumplimiento de la norma.

Decreto Legislativo N° 1105 emitido el 18 de abril del año 2012

- Con la presentación de la declaración jurada de compromisos el minero ilegal se convierte en minero informal.
- La declaración de compromisos permite al minero seguir trabajando hasta que obtenga su autorización de inicio de actividades mineras de manera formal.
- La suscripción de la declaración de compromisos conlleva a formar parte de un proceso de formalización.
- Las DREM pueden recepcionar declaraciones de compromiso de los mineros que deseen acogerse a la formalización teniendo el plazo de 48 horas para comunicar al Ministerio de Energía y Minas para su inscripción en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos.
- Da una definición más clara de minería ilegal e informal.
- Promueve las invasiones de las minas formales.
- No se respeta la propiedad privada.



- Atenta contra los vestigios arqueológicos.
- Otorga como plazo 24 meses para formalizarse.
- Establece pasos y requisitos para poder formalizar la actividad minera ilegal
- Se encomienda al Ministerio de Cultura la tarea de implementar un instrumento simplificado para el otorgamiento del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA).
- Se les exige a los mineros contar con un certificado de capacitación básica para el desarrollo de actividades mineras.
- En caso que se desarrollen actividades mineras en concesiones de terceros se les exige contar con un contrato de explotación minera inscrito en los Registros Públicos.
- En caso que sea un contrato de cesión minera el sujeto de formalización de sustituye en todos los derechos y obligaciones del cedente.
- Las DREM quedan facultadas para intermediar en las negociaciones de la suscripción de los contratos mineros entre su titular y el minero informal.
- Para la acreditación de la propiedad superficial se le exige al minero que el que le autorice su uso tenga la propiedad debidamente inscrita en los Registros Públicos.
- En caso que las actividades mineras se desarrollen en terrenos eriazos del Estado no será necesario acreditar la autorización de uso de terreno superficial.
- La Autoridad Nacional de Agua (ANA) otorga las autorizaciones para el uso del recurso hídrico relacionadas a las actividades mineras por plazo no mayores a los dos años.
- Se le solicita contar obligatoriamente con su certificación ambiental aprobada para obtener la autorización de inicio de actividades mineras.
- Para las actividades que se realizan dentro de áreas naturales protegidas será necesaria la opinión favorable de SERNANP bajo responsabilidad.
- Los titulares mineros quedan obligados a declarar la existencia de actividad minera informal dentro de sus concesiones mineras.
- No podrán acogerse al proceso de formalización los mineros que se encuentren desarrollando actividades en zonas no permitidas para el ejercicio minero.

- Les dan el plazo de dos años a los pequeños productores mineros para que comiencen a realizar operaciones mineras.
- Las plantas de beneficio también puede ser acogidas al proceso de formalización.
- Los gobiernos regionales son los encargados de la evaluación de las certificaciones ambientales de la pequeña minería.
- Se obliga a los titulares mineros a señalar la existencia de minas abandonadas dentro de sus concesiones mineras para iniciar con el plan de cierre, bajo responsabilidad.

Decreto Legislativo N° 1293 emitido el 29 de diciembre del año 2016

- Se declara de interés nacional la formalización de la pequeña minería.
- Se crea el proceso de formalización minera integral.
- Se crea el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).
- Se simplifica los mecanismos administrativos para la formalización minera.
- Se acepta la incorporación excepcional de personas naturales que desarrollen minería en una sola concesión minera, a título personal y que cuente con RUC.
- Las inscripciones se encuentran a cargo de la SUNAT.
- Solicitan que la actividad minera desarrollada tenga una antigüedad no menor de cinco años.
- Amplían la vigencia de formalización hasta treinta y seis meses.
- Amplia la vigencia de la Estrategia de Saneamiento hasta ciento veinte días.

Decreto Legislativo N° 1336 emitido el 05 de enero del año 2017

- Establece las disposiciones para el proceso de formalización minera integral.
- Establece definiciones para minería formal e informal
- Establece los requisitos para la culminación del proceso de formalización minera integral.
- No exigen la presentación del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), siendo suficiente una Declaración Jurada sujeta a fiscalización posterior.

- Restringen el acceso al proceso de formalización minera integral a los que ocupen áreas no permitidas para la minería.
- Se crea el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM)
- El minero inscrito en el REINFO que tenga en evaluación un IGAC puede desistirse y acogerse al instrumento ambiental propuesto por la norma.
- El minero inscrito en el REINFO puede solicitar la modificación de la declaración respecto del derecho minero, presentando previamente el IGAFOM en su aspecto correctivo.
- Los mineros inscritos en el REINFO tienen derecho de preferencia sobre el área donde realizan actividad minera.
- En caso que dicha área haya sido peticionada queda cancelada o reducida al área superpuesta.
- Los mineros inscritos en el REINFO tienen 90 días para ejercer el derecho de preferencia.
- Excepcionalmente y por única vez el pequeño productor minero o minero artesanal puede solicitar su acreditación como tal, ante el Ministerio de Energía y Minas, siempre y cuando cuente con el IGAFOM aprobado, o el haber suscrito contrato de explotación con los mineros inscritos en el REINFO por un plazo no menor a los tres años.
- Crea un fondo minero con el propósito de generar incentivos que coadyuven a la formalización de los mineros en formalización.
- Se crea el sello denominado “Oro formal, Oro peruano”, con la finalidad de comprar el oro a los sujetos de formalización.
- El titular de la concesión minera que suscriba contratos de explotación con el minero inscrito en el REINFO queda exento de responsabilidad ambiental y de seguridad, las cuales sin asumidas con el minero antes mencionado.
- En caso de coexistencia de minerales metálicos y no metálicos, el titular de la concesión minera metálica puede celebrar contratos con los mineros inscritos en el REINFO, para la explotación de los minerales no metálicos.

Decreto Supremo N°018-2017-EM emitido el 31 de mayo del año 2017.

- Se establecen las disposiciones complementarias para el proceso de formalización minera integral.
- Se establecen las causales de exclusión del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).
- El Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos (RNDC) y el Registro de Saneamiento (RS), pierden su vigencia.
- El REINFO se constituye como el único registro donde puede verificarse si un minero se encuentra en proceso de formalización.
- Establecen como competencia de la Dirección General de Formalización Minera los procedimientos de verificación de información contenida en el REINFO y de sus modificaciones.
- Los mineros inscritos en el REINFO con considerados mineros informales en proceso de formalización.
- Se obliga a paralizar inmediatamente sus actividades de pequeña minería a los mineros que no lograron inscribirse al REINFO.
- La verificación de la antigüedad no menor a los 5 años puede realizarse durante la vigencia del proceso de formalización minera integral.
- El minero inscrito en el REINFO puede tomar la decisión de desistirse del procedimiento de formalización previo conocimiento de la autoridad minera.
- Se le otorga al minero informal cinco días para realizar descargos correspondientes a su actividad.
- El minero excepcionalmente puede solicitar la modificación de nombre y código de derecho minero, previa verificación en campo debidamente sustentada.
- Procede el cambio de persona natural a persona jurídica, bajo la denominación de Empresa Individual de Responsabilidad Limitada (EIRL), siempre y cuando el titular de la empresa sea el mismo minero en proceso de formalización.
- La empresa estatal Activos Mineros S.A.C puede suscribir contratos de explotación minera con mineros inscritos en el REINFO por un plazo no menor de tres años.
- En caso que Activos Mineros S.A.C haya suscrito contrato con un minero informa y este posteriormente es excluido del proceso de formalización, Activos Mineros S.A.C resuelve de oficio el contrato de explotación inicialmente suscrito.

- Los mineros informales inscritos en una misma concesión pueden agruparse y solicitar la constitución de una persona jurídica.
- Al fallecimiento de un minero informal, procede la transferencia de titularidad en el REINFO por sucesión.



#### 4.4. CONCLUSIONES

Podemos concluir que habiendo hecho un análisis de la línea de estudio del presente trabajo de investigación (2012-2018), los pasos y requisitos exigidos para obtener la formalización de los mineros informales, ha ido simplificándose desde su regulación en el año 2012. El Estado inicialmente implementó las acciones de interdicción a nivel nacional como una solución a la minería ilegal e informal, inhabilitando los equipos y obras de los mineros informales. Posteriormente, se inició una etapa de transición más exigente en el tema de tributación, al respecto el Estado advirtió la pérdida de millones de soles en recaudación como consecuencia de que el minero informal no tributaba, por lo que instauró una etapa de saneamiento de la pequeña minería donde se le exigió al minero en vías de formalización contar con su RUC debidamente activo.

Por no contar con Registro Único de Contribuyente (RUC) un gran número de mineros en vías de formalización quedaron excluidos del proceso de formalización minera. Contar con RUC debidamente activo constituyó el requisito principal para poder ser migrados al Registro de Saneamiento (RS) y gozar de los beneficios otorgados por el Estado para lograr su formalización y continuar con sus actividades.

El minero informal busca en las normas de formalización el respaldo legal que asegure la continuidad de sus actividades. El Estado viene promoviendo un proceso de formalización denominado "Integral". Este proceso novedoso involucró la apertura de la recepción de datos de los mineros que no se inscribieron en el año 2012, es decir, se aceptó la inscripción de los mineros informales nuevos en concesiones mineras de terceros.

Los titulares mineros muestran su total rechazo al proceso de formalización minera integral, debido a que las políticas públicas de formalización implementadas por El Estado no involucran la participación activa del titular minero para dar su consentimiento previo a la inscripción de mineros informales dentro de sus concesiones mineras. Por su parte el propietario del terreno superficial tampoco ha mostrado aceptación para que se desarrollen actividades mineras dentro de sus terrenos de parte de los mineros informales, quienes utilizan el proceso de formalización minera para invadir terrenos que en muchos casos son terrenos sin titularidad.

El proceso de formalización, cualquiera sea su denominación, tiene que ser regulado respetando la legalidad de los derechos adquiridos. Si el titular minero cumple con sus obligaciones tributarias, ambientales y mineras para mantener vigente la concesión minera, debe ser consultado si desea actividad minera de terceros dentro de sus concesiones mineras, debido a que siguió un procedimiento administrativo para obtener el título de su concesión minera.

El Estado con el objetivo de regular las actividades ilegales relacionadas a la minería, creó la denominación “minero informal”, que es un minero ilegal con una declaración jurada con compromisos inciertos, que le permite trabajar en concesiones mineras de terceros e ir formalizándose de forma paralela. Esta iniciativa del Estado para regular estas actividades ilícitas fomentó los principales conflictos de carácter social y ambiental a nivel nacional, invasiones a la propiedad privada y evasión tributaria, entre otros.

Las normas de formalización se han simplificado, pero generan un impacto negativo hacia los vestigios y monumentos relacionados con el sector cultura, debido a que el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA), es un requisito de formalización que puede ser acreditado con una declaración jurada simple, donde el minero informal se compromete a respetar cualquier monumento arqueológico o vestigio que se encuentre dentro del terreno donde desarrolla sus actividades.

El Estado aun no encuentra la manera de promover la suscripción de nuevos contratos de explotación para asegurar la convivencia pacífica entre los titulares de los derechos mineros, los ocupantes de los terrenos superficiales y los mineros informales, debido al bajo presupuesto con el que cuenta las direcciones y gerencias de energía y minas en las provincias para poder generar espacios de diálogo en las zonas alejadas donde se desarrolla la minería informal en gran escala. La necesidad de contar con vehículos 4x4, combustible, chofer, viáticos y profesionales capacitados para tal función, hacen que los pocos funcionarios de las provincias

encargados de ver un tema tan sensible como es la formalización minera no puedan abastecer la demanda de apoyo técnico y legal de las solicitudes de los administrado.

#### **4.5. RECOMENDACIONES**

La minería informal es un problema social que viene siendo trabajado multisectorialmente desde el Gobierno del Presidente Humala en el año 2012 hasta la actualidad, asimismo estas actividades se han expandido en casi todas las regiones del territorio nacional de forma desmedida y sin un debido control territorial.

El Estado viene trabajando con un pequeño grupo de mineros que se inscribieron oportunamente y que se encuentran en vías de formalización debido a que ellos han sido identificados debidos a su inscripción, pero que pasa con los mineros no inscritos y que certeza tiene el Estado para determinar su cantidad por regiones o sus impactos. El autor advierte que el Estado para que implemente sus políticas públicas de formalización a nivel nacional y determinar el número exacto de mineros por regiones debe realizar un censo de forma gratuita, con el objetivo de saber con certeza el número de personas que constituyen el origen de este problema social como la minería informal y saber con qué cantidad de mineros se tiene que trabajar por región.

El término de minero informal debería no ser usado para señalar a los mineros que se encuentran en proceso de formalización minera debido a que causa una relación de similitud a lo ilegal. Si bien es cierto dentro de la doctrina y de los conocedores del derecho minero estas definiciones tienen connotaciones distintas, la población recibe gran cantidad de información de la prensa sobre actividades ilegales como una fuente de trabajo irracional y desproporcionada sin hacer distinción entre los mineros en vías de formalización y aquellos que por características de su actividad no podrían formalizarse.

Para lograr que los bancos, cajas de crédito y financieras trabajen conjuntamente con el Estado se debe promover préstamos económicos a los mineros que se encuentran en etapa de formalización, con la finalidad de costear sus estudios ambientales hasta obtener su aprobación.



El Estado debe generar una cultura de cumplimiento al minero con la Ley con el objetivo de exigirle una certificación ambiental previa al inicio de sus actividades.

El Estado debe incluir el consentimiento del titular del derecho minero previo a la inscripción de los mineros informales dentro de concesiones mineras de terceros, debiendo ser requisito esencial para su inscripción, la de contar con un contrato de explotación minera inscritos en los registros públicos respecto al área donde viene desarrollando sus actividades mineras.

La negociación para la suscripción de los contratos de explotación minera constituye la etapa más importante dentro del proceso de formalización minera debido a que este requisito determina si un minero informal va formalizarse. Por esta razón dentro de esta etapa se necesita la intervención del Estado para cuantificar las regalías que debe pagar el minero informal al titular del derecho minero, quien al no tener cantidades mínimas, ni máximas, estipula pagos exorbitantes fuera de los valores de mercado que obligan al minero informal a seguir trabajando sin contar con contrato de explotación minera.

La autorización del terreno superficial donde se desarrollan actividades mineras informales, requisito dentro del proceso de formalización debe extenderse hacia los poseedores de los terrenos que cuenten con una certificación debidamente comprobada por una municipalidad o una autoridad local, debido a que a nivel nacional el problema de los terrenos sin inscripción registral es más grande que la minería informal. Con esta medida se promovería la suscripción de autorizaciones de terreno superficial por parte del poseedor como una medida subsanable que no detenga o trunque el cumplimiento de este requisito para obtener la autorización de inicio de actividades.

El Estado viene generando propuestas de asociación entre los mineros que se encuentran en etapa de formalización. La norma minera permite que los mineros informales que hayan declarado realizar actividad minera dentro de una concesión minera, puedan agruparse y constituir una Sociedad Anónima Cerrada (SAC), para de esa manera puedan generar circuitos económicos más significativos en recaudación fiscal para El Estado.

El Estado en su última regulación del proceso de formalización en el año 2017 e inicios del 2018 no consideró en la inscripción de los mineros al Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) bajo las modalidades asociativas como son SAC, SA, SRL, SAA, ETC., lo que generó que las estructuras mineras organizadas en microempresas y pequeñas empresas no pueden gozar de los beneficios de estar en un régimen de formalización minera.



## V. BIBLIOGRAFÍA

- ❏ Medrano, O. (2018) “La Concesión Minera”. Perú: Grupo Editorial Lex & Iuris S.A.C
- ❏ Gutiérrez. (2018) “Lecciones de Derecho Minero”. Perú: Editorial Iustitia S.A.C.
- ❏ Sanz, L. (2017) “*Mujeres del carbón, protestas y emociones en la reestructuración minera española*”. España: APOSTA (Móstoles)
- ❏ Baldeón (2016) “Tratado de Derecho Minero Peruano”. Perú: Jurista Editores E.I.R.L
- ❏ Mujica (2014) “Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios”. Perú: Lettera Gráfica S.A.C.
- ❏ De Soto (2002) “El Otro Sendero”. Perú: Editorial Ausonia Talleres Gráficos S.A.
- ❏ Cermeño. (1987) “*Caída del ingreso real, recesión del sector moderno y expansión del sector informal: un enfoque microeconómico*”. Lima: PUCP
- ❏ Pantoja, P. (2016) “*Problemas y desafíos de la minería de oro artesanal y en pequeña escala en Colombia*”. Colombia: Universidad de Nariño
- ❏ Pinilla, S. (2014) “*Mundo amazónico, la minería ilegal arrasando las entrañas de la tierra*”. Colombia: Universidad Nacional de Colombia
- ❏ Serrano, M. F. (2015) “*Diagnóstico y caracterización de la minería ilegal en el municipio de Sogamoso, hacia la construcción de estrategias para la sustitución de la minería ilegal*” Colombia: Universidad de Nariño
- ❏ Salas, D. (2017) “*Estado, concesiones mineras y comuneros. Los múltiples conflictos alrededor de la minería en las inmediaciones del Santuario de Qoylluriti (Cusco, Perú)*” Lima: PUCP

- ❏ Gavira. (2014) *“El triunfo de la minería informal, conflictos por el control de los recursos mineros en carangas a fines del siglo XVIII”* Chile: Estudios Atacameños
- ❏ Tong, S. (2013) *“cooperativas de minería de pequeña escala en Bolivia: de salvavidas de los pobres a maquinaria de manipulación política”* Bolivia: Letras Verdes
- ❏ Mesa, M. C. (2010) *“Cooperación en el campo de la pequeña minería en Sudamérica: el papel de la ONG”* México: Boletín de la Sociedad Geológica Mexicana
- ❏ Castillo. (2016) *“La regulación del contrato de explotación en los regímenes vigentes de formalización minera”* Lima: PUCP
- ❏ Palomino. (2016) *“Un proceso de formalización inconcluso y una nueva era de planck para la industria minera”* Lima: PUCP
- ❏ Manzanedo. (2005) *“La minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional”* Lima: PUCP
- ❏ Barreto. (2003). *“Formalización de la minería en pequeña escala en América Latina y el Caribe”*. Lima: IDRC.
- ❏ Chaparro. (2004). *“La pequeña minería y los nuevos desafíos de la gestión pública”*. Chile: CEPAL, Naciones Unidas
- ❏ Defensoría del Pueblo (2010). *“La minería sin Control”*. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia
- ❏ Di John. (2006). *“Nuestra guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia”*. Colombia: Grupo Editorial Norma.
- ❏ Dourado. (2007). *“Ecología política da construaao da crise ambiental global e do modelo do desenvolvimento sustentavel”*. Brasil: Revista Internacional de

## Desarrollo Local

- ☐ Montoya, P. M. S. (2012). *“Política de mejoramiento de la productividad y la competitividad del sector minero. Informe de la Dirección de Minas”*. Colombia: Ministerio de Minas y Energía.
- ☐ Espejo (2008). *“Humanismo radical, decrecimiento y energía: una lectura de las ideas de Iván Illich”*. Revista Polis de la Universidad Bolivariana de Santiago de Chile, N°. 21, Vol. 7, (pp. 63-79).
- ☐ García. M. P. (2008). *“Construyendo consensos en minería artesanal”*. Lima: COSUDE, Proyecto Gama.
- ☐ Leff (2009). *“Decrecimiento o deconstrucción de la economía: hacia un mundo sostenible”*. Revista Polis de la Universidad Bolivariana de Santiago de Chile, N°. 21, Vol. 7, (pp. 81-90).
- ☐ Amagades. B (2009): *“Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios”*. Lima: Fundación Conservación Internacional UNESCO Y EKAMOLLE.
- ☐ Tokman. (2001). *“De la informalidad a la modernidad: trabajo decente y economía informal”*, Lima: OIT.
- ☐ Urán. (2008). *“Colombia un Estado militarizado de competencia: las fallas estructurales para la explotación sustentable de los recursos naturales”* . Colombia: Universitat Kassel
- ☐ Ipenza. L. (2014) *“La realidad de la minería ilegal en países amazónicos”* Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
- ☐ Machado (2013) *“Parima: El misterio en el Amazonas”* Venezuela: Editor Cognitio

📖 Lira (1994) "Curso de Derecho de Minería". Chile: Editorial jurídica de Chile.



## V.I. ANEXOS

### 6.1 ÁLBUM FOTOGRÁFICO

#### 6.2. MINERÍA INFORMAL METÁLICA

- MINA INFORMAL “MARÍA AUXILIADORA”

INFORMACIÓN DECLARADA	
Minero Informal	EMPRESA MINERA MARÍA AUXILIADORA III S.A.
Actividad Minera	EXPLOTACIÓN
Concesión Minera	MARÍA AUXILIADORA
Código de Concesión	10000687X01
Ubicación	AREQUIPA/CARAVELÍ/HUANUHUANU
Tipo de Sustancia	METÁLICA



*Fuente propia*

<b>INFORMACIÓN DECLARADA</b>	
<b>Minero Informal</b>	EMPRESA MINERA MARÍA AUXILIADORA III S.A.
<b>Actividad Minera</b>	EXPLOTACIÓN
<b>Concesión Minera</b>	MARÍA AUXILIADORA
<b>Código de Concesión</b>	10000687X01
<b>Ubicación</b>	AREQUIPA/CARAVELÍ/HUANUHUANU
<b>Tipo de Sustancia</b>	METÁLICA



***Fuente propia***



***Fuente propia***



- **MINA INFORMAL “SOCOS”**

<b>INFORMACIÓN DECLARADA</b>	
<b>Minero Informal</b>	JUAN CARLOS TRUJILLO GUZMÁN
<b>Actividad Minera</b>	EXPLORACIÓN
<b>Concesión Minera</b>	MINA ESPERANZA 2011
<b>Código de Concesión</b>	010350011
<b>Ubicación</b>	AREQUIPA/CASTILLA/HUANCARQUI
<b>Tipo de Sustancia</b>	METÁLICA



*Fuente propia*



*Fuente propia*

<b>INFORMACIÓN DECLARADA</b>	
<b>Minero Informal</b>	JUAN CARLOS TRUJILLO GUZMÁN
<b>Actividad Minera</b>	EXPLORACIÓN
<b>Concesión Minera</b>	MINA ESPERANZA 2011
<b>Código de Concesión</b>	010350011
<b>Ubicación</b>	AREQUIPA/CASTILLA/HUANCARQUI
<b>Tipo de Sustancia</b>	METÁLICA



*Fuente propia*



*Fuente propia*

### 6.3. MINERÍA INFORMAL NO METÁLICA

- CANTERA INFORMAL “LOS ALEJANDRITOS”

INFORMACIÓN DECLARADA	
Minero Informal	LEONARDO JUAN ESCUDERO ARANGURI
Actividad Minera	EXPLORACIÓN
Concesión Minera	LOS ALEJANDRITOS
Código de Concesión	010196106
Ubicación	LIMA/LIMA/CIENEGUILLA
Tipo de Sustancia	NO METÁLICA



*Fuente propia*

<b>INFORMACIÓN DECLARADA</b>	
<b>Minero Informal</b>	LEONARDO JUAN ESCUDERO ARANGURI
<b>Actividad Minera</b>	EXPLOTACIÓN
<b>Concesión Minera</b>	LOS ALEJANDRITOS
<b>Código de Concesión</b>	010196106
<b>Ubicación</b>	LIMA/LIMA/CIENEGUILLA
<b>Tipo de Sustancia</b>	NO METÁLICA



*Fuente propia*



*Fuente propia*

- **CANTERA INFORMAL “TUMBA CHOLA S.A.C”**

<b>INFORMACIÓN DECLARADA</b>	
<b>Minero Informal</b>	TUMBA CHOLA S.A.C
<b>Actividad Minera</b>	EXPLORACIÓN
<b>Concesión Minera</b>	LOS ALEJANDRITOS
<b>Código de Concesión</b>	010196106
<b>Ubicación</b>	LIMA/LIMA/CIENEGUILLA
<b>Tipo de Sustancia</b>	NO METÁLICA



***Fuente propia***

<b>INFORMACIÓN DECLARADA</b>	
<b>Minero Informal</b>	TUMBA CHOLA S.A.C
<b>Actividad Minera</b>	EXPLORACIÓN
<b>Concesión Minera</b>	LOS ALEJANDRITOS
<b>Código de Concesión</b>	010196106
<b>Ubicación</b>	LIMA/LIMA/CIENEGUILLA
<b>Tipo de Sustancia</b>	NO METÁLICA



***Fuente propia***