

Estudio para el mapeo de procesos del Registro Integral de Formalización Minera - REINFO

Etapa del informe: Informe final

Encargado por:
Instituto de Ingenieros de Minas del Perú



Realizado por:
Videnza Consultores



Lima, agosto de 2024

Índice

1.	Siglas y acrónimos	7
2.	Antecedentes	9
3.	Marco normativo	11
3.1	El TUO de la Ley General de Minería	11
3.1.1	La minería artesanal y de pequeña escala (MAPE).....	12
3.1.2	La Minería Informal e Ilegal	14
3.2	Formalización de la Minería Artesanal y en Pequeña Escala	17
3.2.1	Primer periodo (2002 – 2011): Proceso ordinario	17
3.2.2	Segundo periodo (2012 – 2016): Proceso extraordinario	19
3.2.3	Tercera etapa (2017 – actualidad): Proceso de Formalización Minera Integral	1
4.	Mapeo de Actores	4
4.1	Plano estatal	4
4.1.1	Plano nacional: Ministerio de Energía y Minas	4
4.1.2	Plano regional: Gobierno Regional.....	6
4.2	Usuario del proceso: Pequeños Mineros y Mineros Artesanales Informales	7
4.2.1	¿Dónde se encuentran ubicados en el territorio los que están inscritos en el REINFO?.....	8
5.	Identificación de procesos.....	11
5.1	Proceso de Formalización Minera Integral	12
5.1.1	Proceso de nivel 0	12
5.1.2	Procesos de nivel 1	12
5.1.2.1	Proceso de nivel 1.1: Inscripción en el REINFO	13
5.1.2.2	Proceso de nivel 1.2: Presentación documentaria.....	14
5.1.2.3	Proceso de nivel 1.3: Gestión Documentaria.....	15
5.1.2.4	Proceso de nivel 1.4: Verificación en campo	16
5.1.2.5	Proceso de nivel 1.5: Emisión de resolución de formalización	16
5.1.3	Procesos de nivel 2	16

5.1.3.1	Inscripción en el REINFO	16
5.1.3.2	Presentación documentaria	17
5.1.3.2.1	Proceso de nivel 1.2.1: Acreditación de la superficie	17
5.1.3.2.2	Proceso de nivel 1.2.2: Acreditación del subsuelo	18
5.1.3.2.3	Proceso de nivel 1.2.3: Declaración de Inexistencia de Restos Arqueológicos	19
5.1.3.2.4	Proceso de nivel 1.2.4: Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera	19
5.1.3.2.5	Proceso de nivel 1.2.5: Presentación del expediente técnico	20
5.1.3.3	Gestión documentaria.....	20
5.1.3.3.1	Proceso de nivel 1.3.1: Gestión de la acreditación de la superficie	20
5.1.3.3.2	Proceso de nivel 1.3.2: Gestión de la acreditación del subsuelo	21
5.1.3.3.3	Proceso de nivel 1.3.3: Gestión de la DIRA	21
5.1.3.3.4	Proceso de nivel 1.3.4: Gestión del IGAFOM.....	21
5.1.3.3.5	Proceso de nivel 1.3.5: Gestión del expediente técnico	22
5.1.3.4	Verificación en campo	22
5.1.3.5	Emisión de resolución de formalización.....	23
5.2	Procesos paralelos	23
5.2.1	Suspensión.....	23
5.2.2	Modificación de datos	25
5.2.3	Exclusión	26
6.	Cuellos de botella y alternativas de solución.....	29
6.1	Presentación documentaria	30
6.1.1	Dificultad para la presentación del IGAFOM.....	30
6.1.2	Excesiva dificultad para conseguir la acreditación del terreno superficial y del subsuelo	31
6.2	Gestión documentaria	32
6.2.1	Dificultad para compartir información entre la DREM y entidades técnicas opinantes	32

6.2.2	Excesiva dificultad para lograr la exclusión de mineros dentro de zonas prohibidas y áreas restringidas.....	33
6.2.3	Dificultad del minero para subsanar las observaciones de las entidades técnicas opinantes.....	33
6.2.4	Dificultad para notificar las observaciones de las entidades técnicas opinantes al usuario del proceso.....	34
6.2.5	Dificultad para realizar la verificación de la acreditación del terreno superficial.....	34
6.3	Verificación en campo	35
6.3.1	Dificultad para realizar la verificación en campo.....	35
6.4	Exclusión	35
6.4.1	Dificultad para efectivizar la exclusión del REINFO.....	35
7.	Problemática general y recomendaciones	37
7.1	Inadecuada caracterización del usuario del proceso e inexistencia de filtros previos	37
7.2	Desvirtuación del carácter excepcional del proceso	38
7.3	Problemas de gestión y recursos limitados	40
7.4	Deficiente interoperabilidad de la información	42
7.5	Deficiente fiscalización y falta de trazabilidad	42
7.6	Débil rectoría y accionar de las instituciones públicas involucradas en el proceso	45
7.7	Limitados beneficios de la formalización	46
7.8	Contexto vinculado con la actividad delictiva y criminalidad	46
8.	Contingencias legales	47
8.1	Iniciativas legislativas	47
8.2	Iniciativas del MINEM	50
8.3	Iniciativas de otros actores	51
9.	Bibliografía	53
10.	Anexos	55

Índice de cuadros

Cuadro N° 1: Ficha de proceso del proceso 1.1	17
Cuadro N° 2: Ficha de procesos de nivel 2 del proceso 1.2.....	17
Cuadro N° 3: Ficha de procesos de nivel 2 del proceso 1.3.....	20
Cuadro N° 4: Ficha de procesos de nivel 2 del proceso 1.4.....	23
Cuadro N° 5: Ficha de procesos de nivel 2 del proceso 1.5.....	23
Cuadro N° 6: Matriz de cuellos de botella y alternativas de solución.....	29
Cuadro N° 7: Iniciativas legislativas formalmente presentadas	47
Cuadro N° 8: Anexos al informe final	55

Índice de ilustraciones

Ilustración N° 1: Categorización de Pequeño Productor Minero y Productor Minero artesanal.....	13
Ilustración N° 2: Disyuntiva y estrategia de intervención para la problemática general de la MAPE.....	15
Ilustración N° 3: Definiciones vigentes de minería informal e ilegal.....	16
Ilustración N° 4: Encubrimiento de las actividades ilegales en el proceso de formalización minera	16
Ilustración N° 5: Evolución del marco normativo del proceso de formalización minera durante el periodo 2002 – 2011	19
Ilustración N° 6: Evolución del marco normativo del proceso de formalización minera durante el periodo 2012 – 2016	1
Ilustración N° 7: Evolución del marco normativo del proceso de formalización minera desde el 2017 hasta la actualidad.....	3
Ilustración N° 8: Relación entre los actores intervinientes en el proceso de formalización minera integral y la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030.....	6
Ilustración N° 9: Cadena de valor conceptual de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE).....	8
Ilustración N° 10: Mapa de mineros en proceso de formalización inscritos en el REINFO	9
Ilustración N° 11: Mapa de mineros en proceso de formalización inscritos en el REINFO según tipo de registro (vigente y suspendido).....	10
Ilustración N° 12: Identificación de procesos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral.....	11
Ilustración N° 13: Diagrama de bloque del Proceso de Formalización Minera Integral	13
Ilustración N° 14: Problemática general del proceso de formalización minera integral	37
Ilustración N° 15: Ampliaciones de plazo de vigencia del proceso de formalización y apertura de inscripciones	39

1. Siglas y acrónimos

ANA	Autoridad Nacional del Agua
CEMS	Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad
CIRA	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos
DGFM	Dirección General de Formalización Minera
DIRA	Declaración Jurada de Inexistencia de Restos Arqueológicos
DL	Decreto Legislativo
DREM	Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos
DS	Decreto Supremo
GORE	Gobierno Regional
IGAC	Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo
IGAFOM	Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal
IPE	Instituto Peruano de Economía
LGM	Ley General de Minería
MAPE	Minería Artesanal y de Pequeña Escala
MAPRO	Mapa de Procesos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCUL	Ministerio de Cultura
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MININTER	Ministerio del Interior
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PMA	Productor Minero Artesanal
PPM	Pequeño Productor Minero
REINFO	Registro Integral de Formalización Minera
RM	Resolución Ministerial
RNDC	Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso
RS	Registro de Saneamiento
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
tm	Toneladas métricas
TUO	Texto Único Ordenado
UIT	Unidad Impositiva Tributaria

2. Antecedentes

La minería y el Perú han estado relacionados históricamente. De hecho, resalta su importancia en cuanto a la generación de recursos para la provisión de servicios e infraestructura pública, así como polo de desarrollo económico en territorios específicos. Esta relación; sin embargo, se ha venido debilitando en el caso específico de la pequeña minería y minería artesanal, debido a su desarrollo desordenado, su asociación con la informalidad e ilegalidad y los impactos ambientales negativos que ha generado (Hopkins, et al., 2020).

Al igual que en los casos de la gran y mediana minería, la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) no ha sido ajena al *boom minero* que vivió el Perú producto del incremento del precio de los metales. Ello propició que se originen zonas de convivencia y competencia entre los distintos tipos de minería e incentivó la expansión desordenada de la MAPE en el país (León, 2020).

Este desorden de la MAPE y su asociación con la informalidad e ilegalidad ha generado que la minería no formal se convierta en una actividad que genera más dinero ilícito que el narcotráfico (Basombrío, 2024). En efecto, según el Instituto Peruano de Economía (IPE, 2024), la exportación de oro ilegal en el Perú ha seguido la misma tendencia de crecimiento que el precio de ese metal, llegando a multiplicarse hasta por siete (07) durante el periodo 2005 – 2023, alcanzando las 77 toneladas el año 2023, lo que representa alrededor de USD 4,833 millones.

Para atender esta problemática, el Estado peruano ha tratado de regular la MAPE a través de instrumentos normativos, organización y procedimientos; sin embargo, a pesar de todos sus esfuerzos, no ha podido transformarla en una actividad formal, productiva y sostenible. Por el contrario, se ha generado un ambiente propicio para el incremento de actividades ilegales que se disfrazan de informales durante el proceso de formalización emprendido (SNMPE, 2024).

En efecto, si bien el Estado peruano ha desplegado esfuerzos centrados en promulgar numerosas normas para formalizar la MAPE, la estrategia emprendida no ha estado centrada solo en la formalización, sino también en la erradicación de la minería ilegal y en la contención de los pasivos ambientales que esta genera.

No obstante, a pesar de las normas promulgadas y la declaración de intenciones de hacer frente a esta problemática por parte del Estado peruano, diversos estudios encuentran que la estrategia emprendida no ha venido acompañada de un aumento de recursos públicos¹, por lo menos no considerando la envergadura del problema que

¹ Véase el “*Abordaje integral de la minería informal e ilegal en el Perú*” de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (2024); “*Minería Artesanal y a pequeña escala en el Perú: la formalización que nunca llega*” de Lucía León (2020); “*La minería no formal en el Perú:*

representa enfrentarse a la minería ilegal, así como a los distintos contextos en los que se desarrolla; es decir, entornos altamente informales y amenazados por economías ilícitas (CEMS, 2020).

En ese marco introductorio es que se desarrolla el presente estudio, que tiene por objetivo general identificar cómo ha evolucionado el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, cuáles son los problemas y/o cuellos de botella que se han presentado, y proponer alternativas de solución y recomendaciones generales que ayuden con su conclusión.

Para su desarrollo, se ha organizado el documento en tres secciones, una primera denominada Marco Normativo, donde se explican conceptos clave para entender el proceso de formalización de la MAPE, la diferencia entre minería informal e ilegal y la evolución normativa que ha sufrido el proceso de formalización minera. La segunda sección presenta a los usuarios y actores intervinientes en el proceso vigente de formalización, describiendo sus roles, así como la interacción que existe entre ellos y demás entidades. Por último, la tercera sección presenta un mapeo de procesos hasta el segundo nivel de detalle del “*Proceso de formalización minera integral*” de la pequeña minería y minería artesanal creado mediante Decreto Legislativo N°1293 y demás normas complementarias.

3. Marco normativo

El proceso de formalización minera emprendido por el Estado peruano para lograr la formalización de la pequeña minería y minería artesanal fue iniciado el año 2002, mediante la publicación de la Ley N°27651, “Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal”. Sin embargo, a la fecha, más de 22 años después, no ha logrado su objetivo. Por el contrario, el proceso se ha caracterizado por ser complejo, cambiante, con numerosas normas, falta de recursos y sujeto a presiones con intereses particulares y en desmedro de su objetivo.

En la presente sección se desarrolla la evolución del marco normativo y conceptos que permiten comprender el complejo proceso seguido por el Estado peruano para lograr la regularización de la MAPE. En principio, se parte de la “Ley General de Minería” (LGM) y se evidencia cómo es que el Estado peruano establece una regulación especial para la pequeña minería, pero no considera desde ese momento a la minería artesanal.

Posteriormente, se evidencian las definiciones adicionales que el Estado peruano le incorpora mediante la “Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal” en su intento por regular la proliferación descontrolada de la MAPE; y cómo es que 10 años después, mediante la publicación de los Decretos Legislativos N°1100 y N°1105, recién se llegó a las primeras definiciones de minería ilegal y minería informal, delimitando de esta manera el público objetivo y las estrategias de intervención emprendidas por el Estado peruano para atender su problemática, que en un caso estaban centradas en la regularización de la MAPE a través de una estrategia de formalización, y en el otro, en la erradicación de su actividad y remediación de los impactos ambientales que haya generado.

Por último, se expone la evolución del marco normativo del proceso de formalización, presentando los principales instrumentos normativos emitidos, sus implicancias y los resultados obtenidos hasta llegar al marco normativo actual, que guía el proceso vigente de formalización minera, denominado “*Proceso de formalización minera integral*” de la pequeña minería y minería artesanal creado mediante Decreto Legislativo N°1293 y demás normas complementarias.

3.1 El TUO de la Ley General de Minería

El Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería (LGM) fue publicado en junio del año 1992 mediante Decreto Supremo N°014-92-EM y comprendió todo lo relativo al aprovechamiento de las sustancias minerales del suelo y del subsuelo del territorio nacional. Dentro de ese marco se dispuso la clasificación de la actividad minera, aunque en un principio no incorporó una regulación específica para las actividades de la MAPE (León, 2020).

En ese sentido, el TUO de la LGM resulta de especial atención para iniciar la descripción del proceso de formalización emprendido por el Estado peruano, y comprender conceptos clave y definiciones que tuvieron un rol determinante sobre los resultados obtenidos a la fecha.

3.1.1 La minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)

Actualmente la actividad minera se estratifica en cuatro (04) escalas, que se diferencian entre sí según el área de concesión, capacidad productiva instalada y producción mínima anual (Hopkins, et al., 2020). En ese sentido, la minería en el Perú puede ser clasificada en gran, mediana, pequeña y artesanal. Las dos primeras, si bien presentan la misma regulación y su distinción no se encuentra determinada por alguna normativa, se diferencian entre sí según los volúmenes de producción².

Por su parte, la pequeña minería y minería artesanal puede ser definida siguiendo lo establecido en los artículos 38 y 91 del TUO de la LGM en su versión anotada y actualizada del 2022 (MINEM, 2022), donde se incorpora de cierta forma una “regulación especial” que enmarca a la MAPE. De hecho, en la mencionada normativa se define como pequeño productor minero (PPM) a la persona natural o jurídica que se dedica habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales; que posee una capacidad de producción de hasta 350 toneladas métricas (tm) por día, en el caso de minería metálica, hasta 1200 tm por día, en el caso de minería no metálica y materiales de construcción, y en el caso de yacimientos metálicos tipo placer, hasta 3000 m³ por día; que tengan una producción mínima anual del 10% de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por año y por hectárea otorgada, en el caso de minería metálica, y 5% en el caso de minería no metálica; y que posean, por cualquier título, hasta 2000 hectáreas entre denuncios, petitorios y concesiones mineras.

Por otro lado, se define como productor minero artesanal (PMA) a la persona natural o jurídica que se dedica habitualmente y como medio de sustento a la explotación y/o beneficio directo de minerales, y que realiza sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos, que posee una capacidad de producción de hasta 25 tm por día, en el caso de minería metálica, hasta 100 tm por día, en el caso de minería no metálica y material de construcción, y en el caso de yacimientos metálicos tipo placer, un máximo de 200 m³ por día. Asimismo, que tengan una producción mínima anual del 5% de una UIT por año y por hectárea otorgada; y que posean, por cualquier título, hasta 1000 hectáreas entre denuncios, petitorios y concesiones mineras, o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros.

² La gran minería posee una capacidad de producción y/o beneficio mayor a 5000 toneladas métricas por día, mientras que la mediana minería hasta 5000 toneladas métricas por día (Ismodes, 2014).

Ilustración N° 1: Categorización de Pequeño Productor Minero y Productor Minero artesanal

	Pequeño Productor Minero	Productor Minero Artesanal
Definición	Persona natural o jurídica (conformada por personas naturales, cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras) que se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales.	Persona natural o jurídica (conformada por personas naturales, cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras) que se dedican habitualmente y como medio de sustento a la explotación y/o beneficio directo de minerales, y que realiza sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos.
Área de concesión	Hasta 2000 hectáreas	Hasta 1000 hectáreas
Capacidad productiva instalada	<ul style="list-style-type: none"> Hasta 350 tm/día (minería metálica) Hasta 1200 tm/día (minería no metálica y material de construcción) Hasta 3000 m3/día (yacimientos metálicos tipo placer) 	<ul style="list-style-type: none"> Hasta 25 tm/día (minería metálica) Hasta 100 tm/día (minería no metálica y material de construcción) Hasta 200 m3/día (yacimientos metálicos tipo placer)
Producción mínima anual	<ul style="list-style-type: none"> 10% de 1 UIT por año y por hectárea otorgada (minería metálica) 5% de 1 UIT por año y por hectárea (minería no metálica) 	<ul style="list-style-type: none"> 5% de 1 UIT por año y por hectárea otorgada

Fuente: TUO de la LGM versión anotada y actualizada (2022)

Elaboración: propia

Estas definiciones; sin embargo, son producto de una cantidad importante de modificaciones normativas, que no fueron concebidas desde un inicio, o por lo menos, no desde la publicación del TUO de la LGM. En efecto, en la normativa de 1992 se incluía únicamente como definición el concepto de “Pequeño productor minero”, y se dispuso en su tercer título preliminar, que el “Estado protege la pequeña y mediana minería y promueve la gran minería”, no dando cuenta de la existencia de una categoría adicional referente al “Productor Minero Artesanal”.

Fue recién en el año 2002, con la publicación de la “Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal” – Ley N°27651, 10 años después de publicado el TUO de la LGM, que el Estado peruano toma conciencia de la importancia relativa que tenían los pequeños productores y productores mineros artesanales, y establece un marco legal que permita una adecuada regulación de sus actividades.

En síntesis, mediante la publicación de la Ley N°27651 se establece una definición para Pequeño Productor Minero y Productor Minero Artesanal, que luego se incorporaría en el TUO de la LGM; y se establece el rol del Estado, de no solo *proteger* la pequeña minería, sino que también *promover y proteger* a la *minería artesanal*.

Cabe precisar que, si bien este fue el primer indicio de caracterización de la MAPE por parte del Estado peruano, existen comentarios respecto a si esta caracterización se

adecuó o no a la realidad de la MAPE en el Perú, o inclusive si la definición vigente se adecúa en la actualidad.

Por ejemplo, se subraya que la categorización de la MAPE no incluye actividades mineras de menor escala que se realizan en el país, como las denominadas “*pallaqueras*” y “*cachorreos*”, o que las características bajo las que se describe al PMA no coinciden con la realidad, por ejemplo, al mencionar que es una “*actividad como medio de sustento*” y que realiza sus actividades con “*métodos manuales y/o equipos básicos*” considerando las extensiones de las áreas de concesión que definen actualmente a un PMA (hasta 1000 hectáreas) (Hopkins, et al., 2020). Lo que sí resulta evidente es que el Estado peruano, por lo menos desde inicios de siglo, consideró a la MAPE como una estrategia de subsistencia y de diversificación productiva.

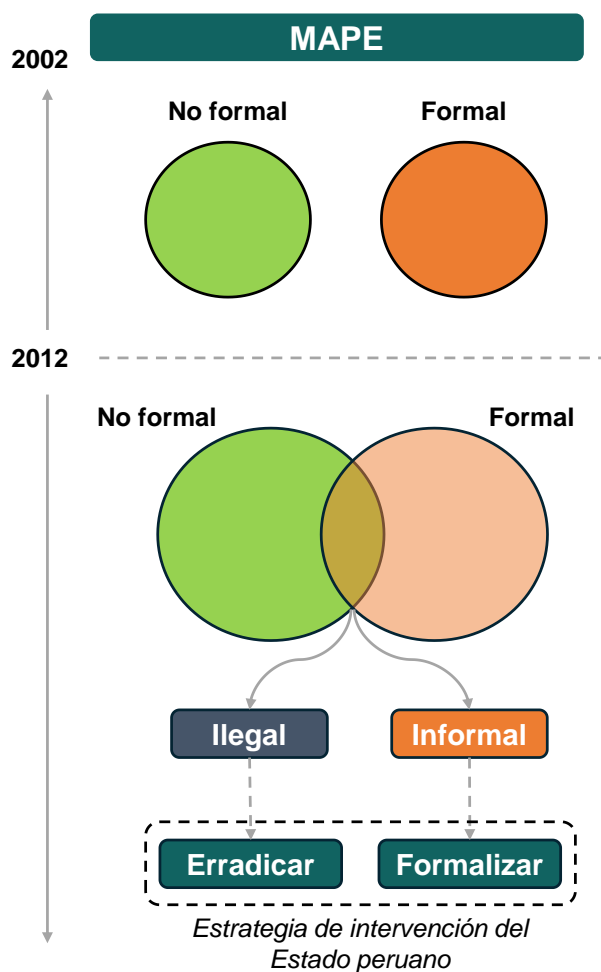
3.1.2 La Minería Informal e Ilegal

Como se describió en la sección anterior, el marco normativo general de la actividad minera incluyó a la MAPE casi 10 años después de promulgado el TUO de la LGM en el año 1992, y si bien este esfuerzo estuvo centrado en regular su actividad, buscando su formalización, promoción y desarrollo; no fue suficiente para contrarrestar lo desordenado de su crecimiento y su asociación con la informalidad e ilegal. De hecho, ello planteó una disyuntiva importante que el Estado peruano institucionalizó en el 2012, mediante la definición de lo que actualmente conocemos como Minería Informal e Ilegal.

El 2012, mediante la publicación de los Decretos Legislativos N°1100 y 1105, el Estado peruano establece por primera vez una disyuntiva importante entre lo formal y no formal y luego entre lo ilegal e informal (Valdés, et al., 2019). Mediante el establecimiento de esta disyuntiva marca teóricamente lo que sería su estrategia de intervención para enfrentar la problemática que sujeta a la MAPE.

Por un lado, plantea la estrategia de formalización, para aquellos pequeños productores mineros y mineros artesanales que, en suma, estén operando en zonas donde no esté prohibido su ejercicio y que se encuentren cumpliendo – o en su defecto, se comprometan a cumplir - las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades; y por otro, plantea la estrategia de erradicación de su actividad, para aquellos que estén operando en zonas donde está prohibido su ejercicio y lo hagan sin cumplir las normas que se establezcan.

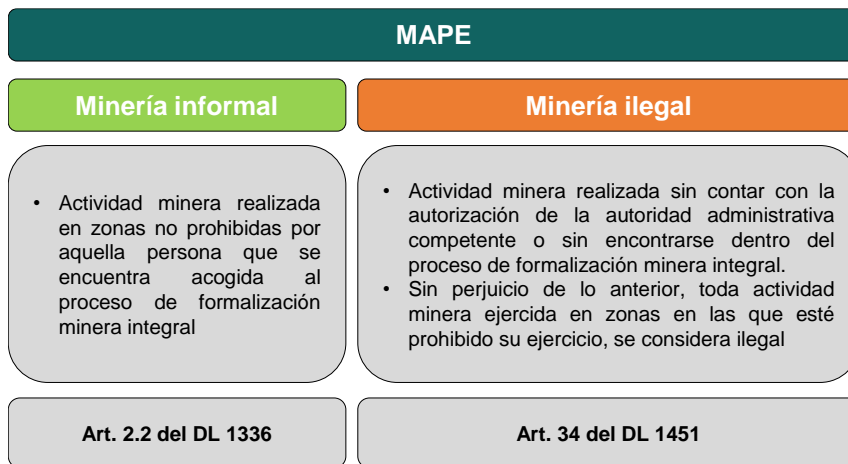
Ilustración N° 2: Disyuntiva y estrategia de intervención para la problemática general de la MAPE



Elaboración: propia

La definición de minería ilegal e informal ha ido variando en el tiempo, aunque comenzó el 2012, la definición actual se establece mediante los Decreto Legislativo N°1451 y N°1336. La minería informal o minería en vías de formalización se define como aquella actividad minera que es realizada en zonas no prohibidas ejercida por aquella persona que se encuentra acogida al proceso de formalización minera integral; mientras que la minería ilegal se define como aquella actividad minera realizada sin contar con la autorización de la autoridad administrativa competente o sin encontrarse dentro del proceso de formalización minera integral. Asimismo, se incluye dentro de esa definición a toda actividad minera ejercida en zonas en las que se esté prohibido su ejercicio (MINEM, 2023).

Ilustración N° 3: Definiciones vigentes de minería informal e ilegal



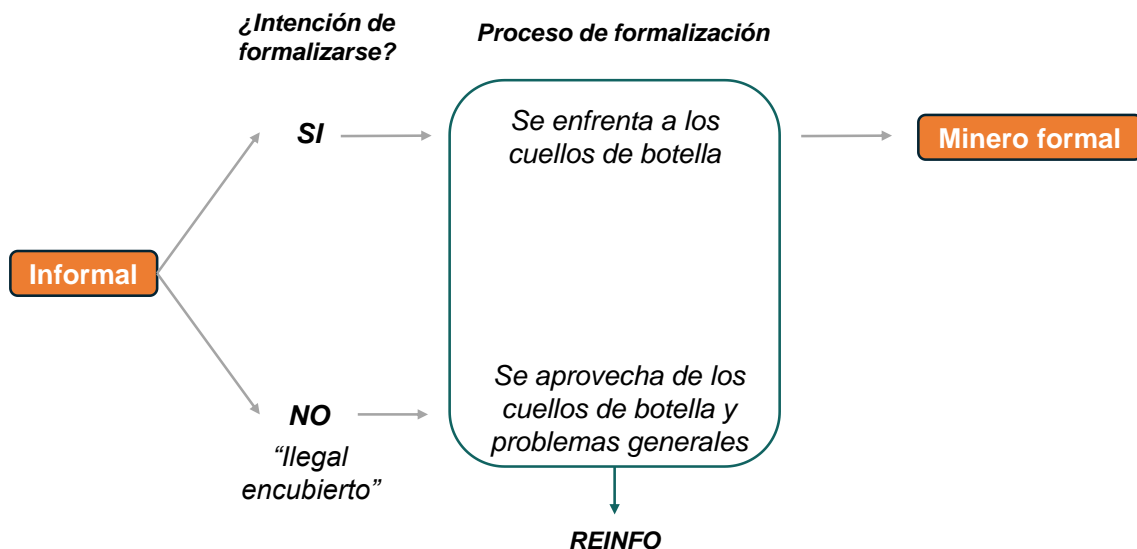
Fuente: DL N°1336 y 1451

Elaboración: propia

Si bien es gracias a esta definición que podemos diferenciar quiénes tendrán la oportunidad de regularizar sus actividades y quiénes deberán cesarlas, en la práctica, la disyuntiva planteada no es tan evidente como lo es en el plano normativo. La denominada minería informal ha generado un ambiente propicio para el incremento de actividades ilegales, que se disfrazan de informales durante el proceso de formalización emprendido (SNMPE, 2024).

Este hallazgo es clave para comprender al usuario del proceso de formalización; es decir, al minero informal que tiene la intención de formalizarse, la problemática que enfrenta el proceso en sí, que es aprovechado por mineros ilegales encubiertos de informales, y los cuellos de botella operativos que se presentan (Ver Ilustración N° 4).

Ilustración N° 4: Encubrimiento de las actividades ilegales en el proceso de formalización minera



Elaboración: propia

3.2 Formalización de la Minería Artesanal y en Pequeña Escala

El proceso de formalización de la MAPE se ha caracterizado por ser complejo, cambiante, con numerosas normas, restricciones presupuestales y sujeto a presiones políticas, económicas y sociales. Inició el año 2002, mediante la publicación de la Ley 27651, – Ley de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, y a la fecha, lleva ya más de 22 años y no se ha logrado concluir. En la actualidad, el proceso de formalización de la MAPE se ha denominado “Proceso de Formalización Minera Integral” e inició el año 2017 mediante la publicación de los Decretos Legislativos N°1293 y 1336, y aunque está próximo a cumplir su periodo de vigencia – vence el 31 de diciembre del 2024 – no se evidencian resultados alentadores.

En la presente sección se desarrolla la evolución del marco normativo que regula el proceso de formalización minera y se propone, basado en la revisión de literatura y contenidos, tres periodos que permiten entender cómo es que se llega al proceso de formalización vigente. En cada etapa propuesta se presenta, de manera general, los instrumentos normativos más importantes, las causas o razones detrás de su emisión y los resultados obtenidos.

3.2.1 Primer periodo (2002 – 2011): Proceso ordinario

El primer intento por instituir un régimen legal para la MAPE se dio durante el gobierno de Alejandro Toledo, en el 2002, mediante la promulgación de la Ley N°27651 – Ley de Formalización de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal – y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N°013-2002-EM. Mediante estas, se crearon las figuras de Pequeño Productor Minero (PPM) y Productor Minero Artesanal (PMA), que si bien fueron útiles como criterios de clasificación, no supuso ningún avance o impulso para la formalización de la MAPE. De hecho, durante los diez años siguientes, esa actividad siguió proliferándose sin control (León, 2020).

En la práctica, la Ley N°27651 y su reglamento lo que hicieron fue establecer una serie de requisitos, límites y procedimientos para otorgar una autorización a las personas naturales o jurídicas que buscaban desarrollar actividades mineras en pequeña escala o a nivel artesanal. Este marco normativo también estableció sanciones, multas o causantes que llevaran a perder dicha condición (Valdés, et al., 2019), así como un régimen preferencial en cuanto al acceso a derechos mineros y pagos por derechos de vigencia (CEMS, 2020).

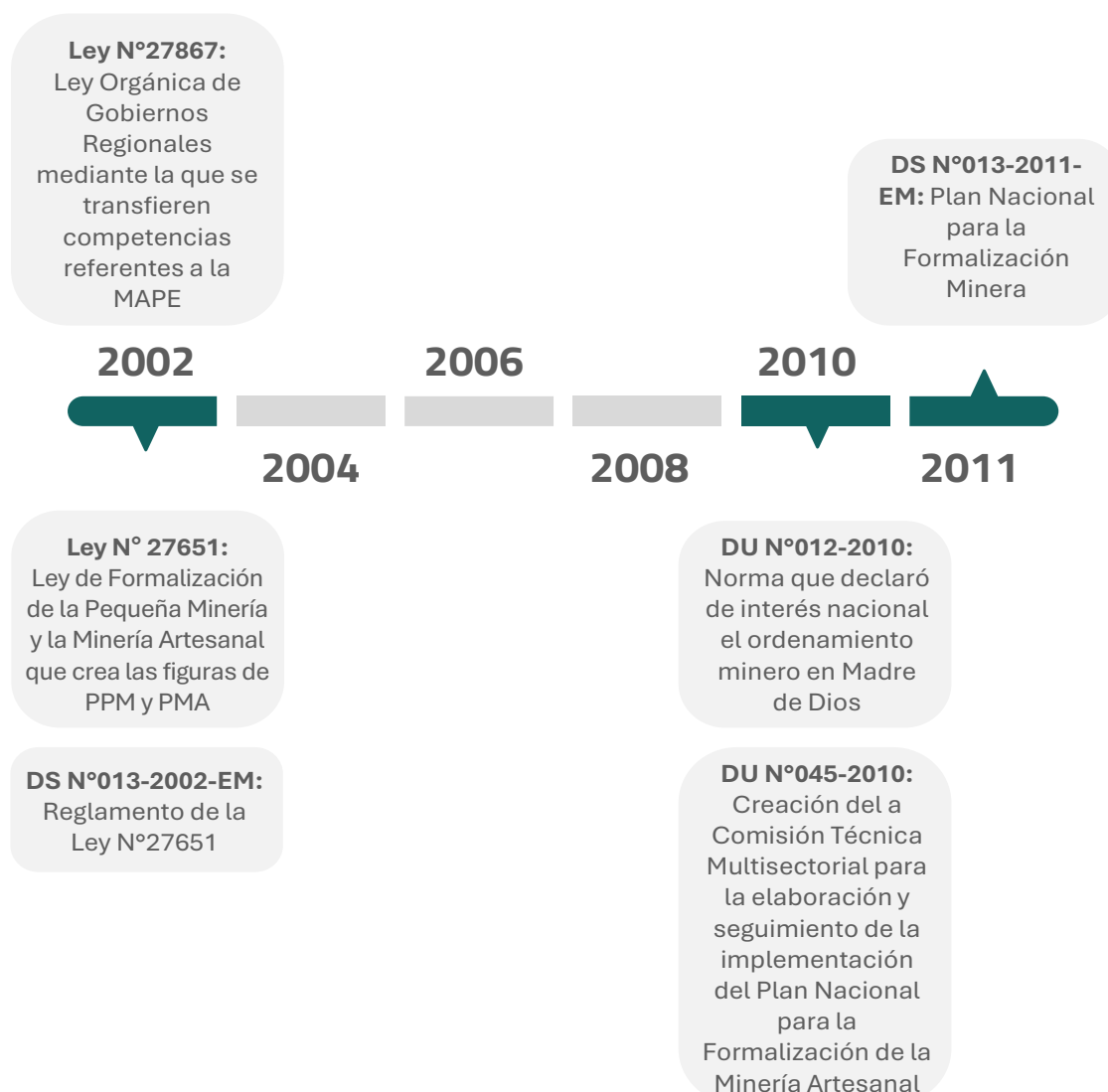
Este proceso coincidió con un ambiente de reforma importante de descentralización. Mediante la Ley N°27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales se transfirieron funciones importantes sobre pequeña minería y minería artesanal a los Gobiernos Regionales, tales como fomentar y supervisar sus actividades, y otorgar concesiones de alcance regional (Hopkins, et al., 2020).

Adicionalmente, coincidió también con un incremento generalizado del precio de los minerales, lo que provocó el avance desproporcionado de la minería ilegal, en ese momento centrada principalmente en la región de Madre de Dios (Hopkins, et al., 2020). Producto de ello, durante el gobierno de Alan García se recobró interés en el tema y se aprobaron los Decretos de Urgencia N°012-2010, norma que declaró de interés nacional el ordenamiento minero en esa región y estableció dónde se podía realizar las actividades de exploración, explotación o beneficio de minería aurífera (Valdés, et al., 2019); y el Decreto de Urgencia N°045-2010-PCM, mediante el cual se creó la “Comisión Técnica Multisectorial para la elaboración y seguimiento de la implementación del Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal”.

El trabajo de la comisión; es decir, el Plan Nacional para la Formalización Minera, se aprobó un año después mediante Decreto Supremo N°013-2011-EM, en plena campaña electoral y a puertas del cambio de gobierno (Hopkins, et al., 2020), por lo que no obtuvo la relevancia suficiente para poder ser implementado, con lo que ni el marco normativo ni las medidas diseñadas en el 2011 lograron una significativa formalización de la MAPE (Wiener, 2019).

Durante este periodo, si bien se reconoció tácitamente la informalidad como un tema que requería mecanismos de regulación (Valdés, et al., 2019), estuvo marcada por tres deficiencias, primero, que no se hizo una distinción entre los tipos de minería que se desarrolla la MAPE; es decir, se trató igual a la minería aluvial que a la filoniana; segundo, que no se hizo una distinción clara entre informalidad e ilegalidad, ni cómo de una situación de informalidad se puede derivar en una situación de ilegalidad y, tercero, no hubo una verdadera asistencia técnica y presupuestal como soporte a la transferencia de competencias a los gobiernos regionales (León, 2020).

Ilustración N° 5: Evolución del marco normativo del proceso de formalización minera durante el periodo 2002 – 2011



Elaboración: propia

3.2.2 Segundo periodo (2012 – 2016): Proceso extraordinario

En este periodo se desarrolló el intento más sistémico e integral por asumir y resolver la problemática de las condiciones en las que se venía desarrollando la producción minera de pequeña escala (Valdés, et al., 2019). En el gobierno de Ollanta Humala se fue creando el marco jurídico y administrativo para regularizar la minería informal y determinar la minería ilegal, que, si bien no obtuvo los resultados esperados; estableció la ruta que viene siguiendo el Estado peruano; es decir, el proceso de formalización minera y la estrategia de erradicación de la minería ilegal.

En diciembre del 2011, mediante Ley N° 29815, se delegó al poder ejecutivo la facultad de legislar en materia de minería ilegal. En ese marco de facultades, el gobierno emitió un paquete de decretos legislativos articulados entre sí orientados a formalizar la actividad minera de pequeña escala. De estos, los más importantes relacionados con el

proceso de formalización fueron el Decreto Legislativo N°1100, de febrero del 2012, donde se presenta la primera definición de minería ilegal, y el Decreto Legislativo N°1105, que establece los pasos para la formalización de la MAPE (León, 2020).

Adicionalmente, se emitieron decretos legislativos relacionados a establecer sanciones penales a los que desarrollan minería ilegal; incorporar a la lucha contra la minería ilegal otros delitos asociados, tales como lavado de activos y el crimen organizado; así como establecer medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que pudieran ser utilizados en dicha actividad (Valdés, et al., 2019).

El Decreto Legislativo N°1105 creó un procedimiento de formalización extraordinario de la MAPE alternativo al de la Ley N°27651. La principal diferencia radicaba en la posibilidad que tenían los mineros de solicitar su formalización mientras seguían operando. Para ello, se requería presentar su Declaración de Compromiso e ingresar al Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso (RNDC), con lo que te comprometías a cumplir cinco requisitos posteriores, los cuales eran:

- Acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera.
- Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial.
- Aprobación del uso de aguas.
- Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental correctivo (IGAC).
- Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA)

Este proceso, en su condición de extraordinario, debió ser temporal por lo que se dispuso un plazo de vigencia de 24 meses. Su culminación estaba prevista para el 2014; no obstante, debido a que a esa fecha no se obtuvieron los resultados esperados, y a las diversas protestas de los mineros informales e ilegales, en abril del 2014, mediante Decreto Supremo N°029-2014-PCM se aprobó la “Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal”, la cual identificó como problemáticas para lograr la formalización de la MAPE la (i) superposición de concesiones otorgadas por el Estado; (ii) los problemas de titulación de los dueños del terreno superficial; y, (iii) las dificultades presentes en aquellos casos en que los mineros desarrollan actividades en áreas concesionadas a terceros.

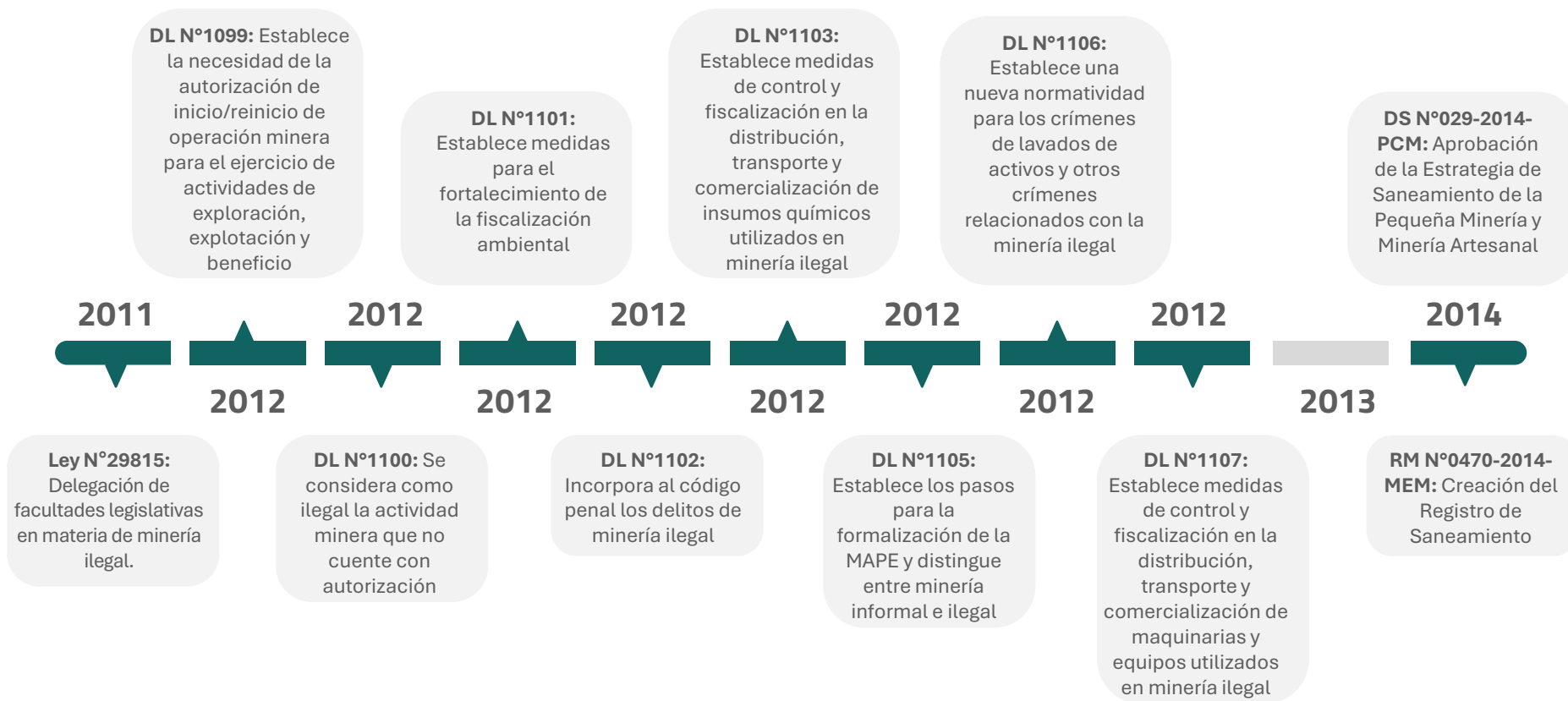
Ante ello, en octubre del 2014, mediante Resolución Ministerial N°0470-2014-MEM, se creó el “*Registro de Saneamiento*”, que tenía por objetivo atender la problemática identificada en la Estrategia de Saneamiento y así dar una salida al entrampamiento que se había generado. Con la formulación de este nuevo registro, el gobierno modificó el plazo de vigencia inicialmente establecido del 2014 al 2016. En la práctica, este nuevo

registro incluía a todos los mineros inscritos en el RNDC con declaración de compromiso vigente y que contaran con Registro Único de Contribuyente (Hopkins, et al., 2020).

Como resultado, a diciembre del 2016, se logró la formalización de únicamente 118 mineros, lo que evidenció el incumplimiento de los resultados esperados. De hecho, esta estrategia, por el contrario, generó la coexistencia de dos registros administrativos, que causó la duplicidad de acciones por parte de las autoridades que iba a en contra de la simplificación administrativa (Hopkins, et al., 2020).

En suma, este periodo estuvo marcado por una importante labor en materia de emisión normativa que buscaba regular la minería informal y erradicar la minería ilegal; sin embargo, estuvo fuertemente afectado por factores externos, como la presión que generaban los mineros informales e ilegales (Valdés, et al., 2019), pero también por factores internos, pues parecía que la agenda estaba más centrada en combatir la minería ilegal que en efectivizar el paquete normativo aprobado de formalización (León, 2020). Resalta en este periodo el escaso nivel de aplicación de la normativa generada, las modificaciones en repetidas oportunidades, el cambio de responsables y la ampliación de plazos, que terminó perjudicando la predictibilidad de la política e incentivó a los actores a esperar un nuevo cambio, antes que aceptar las disposiciones vigentes (Hopkins, et al., 2020).

Ilustración N° 6: Evolución del marco normativo del proceso de formalización minera durante el periodo 2012 – 2016



Elaboración: propia

3.2.3 Tercera etapa (2017 – actualidad): Proceso de Formalización Minera Integral

A fines del 2016 e inicios del 2017, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, se da un tercer paquete de medidas que ha sido denominado “Proceso Integral de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal” a través de la publicación del Decreto Legislativo N°1293, que creó el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO). En la actualidad, es el proceso de formalización vigente y, aunque ha transcurrido ya casi una década desde su formulación, no concluye y ha mostrado pocos frutos. De hecho, el proceso se ha caracterizado por tener varias extensiones, desincentivar a los mineros artesanales que sí vienen cumpliendo los plazos y requisitos; y fomentar una suerte de impunidad ante la minería ilegal (Proyecto Prevenir, 2023).

Durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se buscó conciliar posiciones para retomar el proceso de formalización. Motivo de ello, mediante el Decreto Legislativo N°1293 se declaró de interés nacional la formalización de las actividades de la MAPE y se creó el REINFO. Esta nueva estrategia buscó corregir algunos errores de las anteriores etapas, por ejemplo, la dificultad de la negociación entre el minero y el propietario del terreno; esclarecer los incentivos a los titulares de las concesiones, otorgar un derecho de preferencia a los mineros y dar la competencia completa a los GOREs para emitir la autorización de inicio y/o reinicio de actividades (León, 2020).

Por su parte, el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM), estaba encargado de la conducción del REINFO, que en términos prácticos es un padrón que identifica a los mineros comprendidos dentro del proceso de formalización y que incluye a todos aquellos inscritos de los registros anteriores; es decir, el RNDC y RS. El REINFO; no obstante, permitió excepcionalmente la inscripción de nuevos mineros, exonerando de responsabilidad penal a aquellos mineros que no se hubieran acogido a los procesos anteriores (León, 2020).

La inscripción en el REINFO, si bien era el paso inicial, comprometía a los mineros a continuar con el proceso de formalización mediante la presentación de cinco requisitos, a la vez que podían continuar con sus actividades extractivas de manera excepcional. Los requisitos considerados eran similares a los del anterior proceso, con algunas modificaciones y adecuaciones simplificadoras, por ejemplo, la creación del Sistema de Ventilla Única desde el 2019, que servía como una plataforma de presentación, seguimiento y evaluación de la documentación presentada por el minero. Los requisitos solicitados por el proceso de formalización integral se establecieron en el Decreto Legislativo N°1336 y el Decreto Supremo N°018-2017. Estos eran:

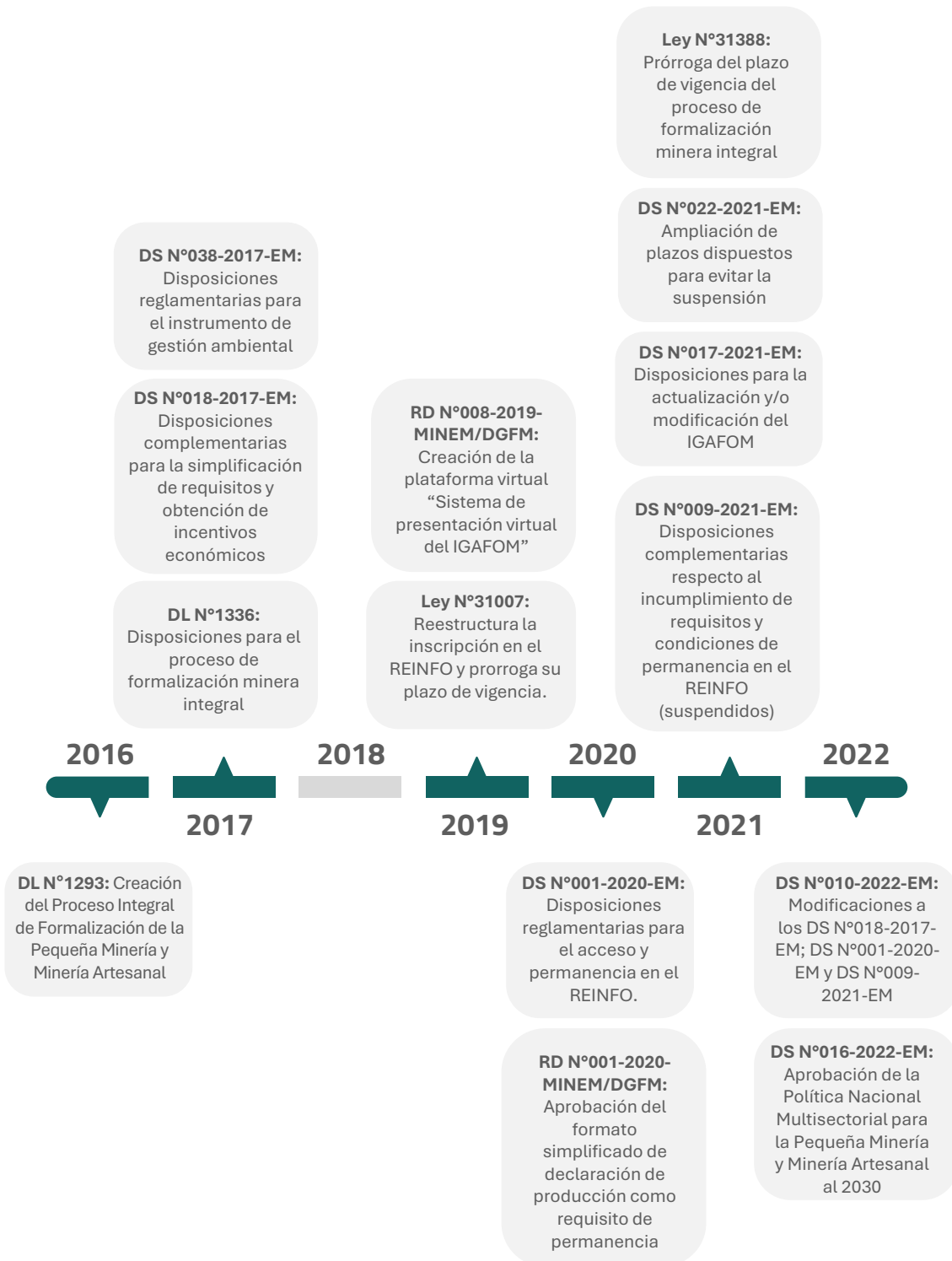
- Acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera.

- Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial.
- Expediente técnico.
- Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña minería y Minería artesanal (IGAFOM).
- Presentación de Declaración Jurada de Inexistencia de Restos Arqueológicos (DIRA).

Actualmente, el proceso se ha venido interrumpiendo y retrasando en muchas oportunidades debido a las constantes prórrogas de plazo. Algunas referidas a la situación de pandemia motivo de la propagación del COVID-19, pero las demás, sin mayor sustento técnico. El proceso inicialmente concebido debió culminar en agosto del 2020; no obstante, el Congreso de la República a través de la Ley N°31007, amplió el proceso hasta el 31 de diciembre del 2021 y permitió la inscripción de nuevos mineros, y a través de la Ley N°31388, amplió el plazo hasta el 31 de diciembre del 2024. Lo preocupante, más allá de la prórroga del plazo, es que a la fecha pareciera no existir un plan u hoja de ruta clara para implementar medidas en el marco del proceso de formalización (Mamani & Castro, 2022).

A la fecha, según datos expuestos por la Dirección General de Formalización Minera en el XV Congreso Nacional de Minería (DGFM, 2024), se cuenta con **86,140 inscripciones** en el REINFO y únicamente con **2065 formalizados (2.3%)**; lo que da cuenta del fracaso del proceso de formalización. Además, se debe tener en cuenta que el proceso de formalización es a la fecha un trámite legal – administrativo, que no considera la generación de transformaciones reales en la cadena productiva y de valor, así como en la mejora del sistema productivo de la minería de pequeña escala y artesanal (SNMPE, 2024).

Ilustración N° 7: Evolución del marco normativo del proceso de formalización minera desde el 2017 hasta la actualidad



Elaboración: propia

4. Mapeo de Actores

En la presente sección se detallarán los principales actores intervinientes en el proceso de formalización minera vigente; es decir, el “*Proceso de Formalización Minera Integral*” implementado a través de la publicación del Decreto Legislativo N°1293 y demás normas descritas en la sección anterior.

Como se desarrolla más adelante, se estructura el mapeo de actores considerando dos planos, el plano estatal, donde interviene en el nivel nacional la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del Ministerio de Energía y Minas; y en el nivel regional, las Direcciones o Gerencias de Energía, Minas e Hidrocarburos; y el plano a nivel de usuarios del proceso, donde se presenta de manera general la participación de los pequeños productores mineros y mineros artesanales dentro de la cadena de valor de la actividad minera y su ubicación actual considerando el REINFO.

4.1 Plano estatal

4.1.1 Plano nacional: Ministerio de Energía y Minas

El Ministerio de Energía y Minas (MINEM), según se establece en su Mapa de Procesos (MAPRO), aprobado mediante Resolución Secretarial N°027-2019-MEM/SG, es el ente rector del sector Energía y Minas, y es el encargado de definir las políticas y normativa sectorial necesaria para que los actores de este sector desarrollen sus operaciones; para asegurar que estas operaciones se ejecuten de manera óptima, armoniosa y respetando el marco normativo vigente, y se encarga además de proporcionar la asistencia técnica que se requiera.

En ese marco, el MINEM es responsable de proporcionar determinados servicios en el sector, como lo son el otorgamiento de concesiones; autorizaciones; evaluaciones ambientales; entre otros. Cabe detallar que el sector está compuesto por tres subsectores, que son minería, hidrocarburos y electricidad, por lo que, su marco normativo es complejo, con uno propio por subsector.

En el caso del subsector minería, la principal norma es el TUO de la LGM, y en el caso particular del Proceso de Formalización Minera Integral, toma como base normativa el Decreto Supremo N°038-2017-EM, que establece disposiciones reglamentarias para el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM) y el Decreto Legislativo N°1293, que dispone la creación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).

En ambos casos, la dirección involucrada es la Dirección General de Formalización Minera (DGFM). Esta dirección es el órgano técnico normativo encargado de proponer y evaluar la política sobre formalización minera, proponer y/o expedir la normatividad necesaria, así como promover la ejecución de actividades a la formalización de las

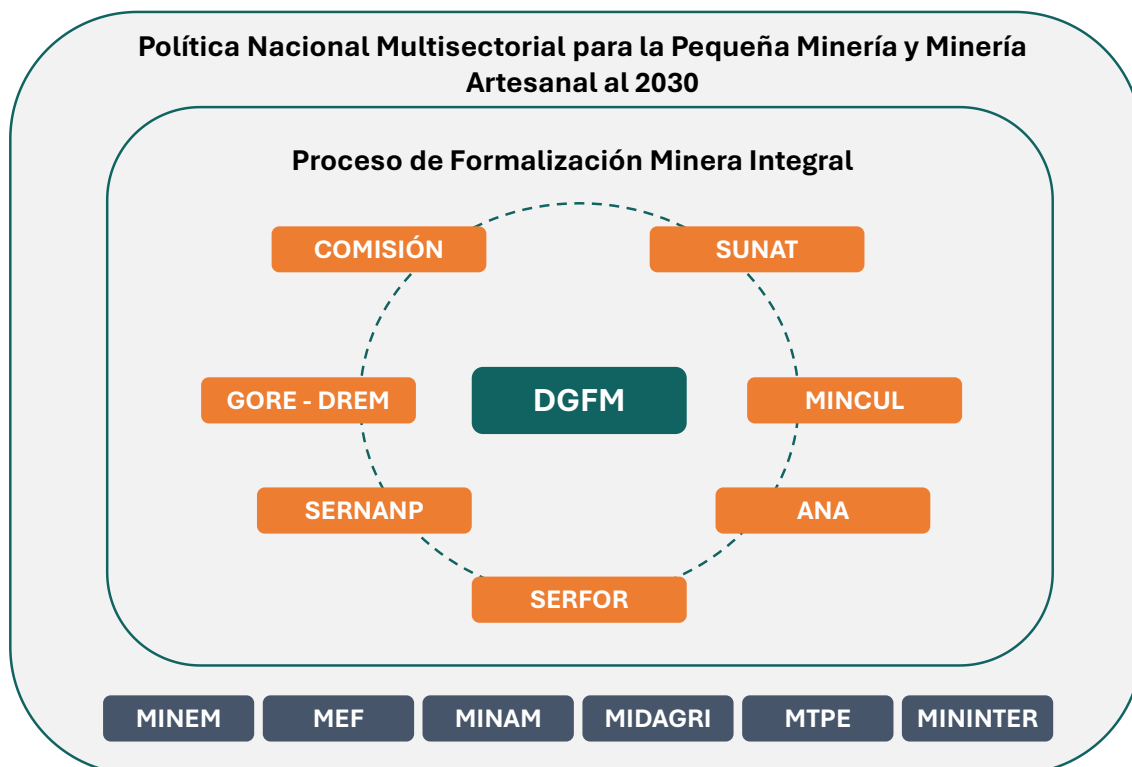
actividades mineras (MINEM, 2024). En específico, se encuentra encargada de la administración del padrón del REINFO, y según se establece en el MAPRO del MINEM, del seguimiento al proceso de formalización minera.

Para el cumplimiento de su labor, debe trabajar de manera coordinada con otros actores intervinientes en el proceso de formalización minera integral, dentro de los cuales se encuentran la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente, recientemente creada; los GOREs a través de las Direcciones o Gerencias Regionales de Energía, Minas e Hidrocarburos, y entidades técnicas opinantes y verificadoras, tales como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP); el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR); la Autoridad Nacional del Agua (ANA); el Ministerio de Cultura (MINCUL) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT).

Por último, detallar que actualmente el MINEM cuenta con un instrumento de política que busca implementar soluciones articuladas a largo plazo para generar una pequeña minería y minería artesanal que desarrolla actividades de manera social, económica y ambientalmente sostenible en los conglomerados mineros y otras zonas permitidas del territorio nacional (MINEM, 2022).

La “*Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030*” fue aprobada mediante Decreto Supremo N°016-2022-EM y es la primera política nacional del Estado peruano para el sector minero. Esta estrategia multisectorial fue desarrollada a través de la DGFM, quien lideró el equipo integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Ministerio del Ambiente (MINAM); Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y el Ministerio del Interior (MININTER). Cabe precisar que, dentro del diagnóstico del problema público que busca atender la política, se identificó como uno de los factores relevantes la “*Precaria institucionalidad estatal para abordar integralmente la complejidad de la pequeña minería y minería artesanal*”, y se puntualizó a la “*inconsistencia normativa para la formalización y atención de la pequeña minería y minería artesanal*” como una causa específica del problema.

Ilustración N° 8: Relación entre los actores intervinientes en el proceso de formalización minera integral y la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030



Elaboración: propia

4.1.2 Plano regional: Gobierno Regional

Los Gobiernos Regionales, según se establece en la Ley N°27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, tiene como una de sus funciones específicas en materia de energía, minas e hidrocarburos fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a la ley marco general; considerando que estas funciones específicas se desarrollan en base a políticas regionales, que se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia.

Para realizar esa función, en el caso específico del proceso de formalización minera integral, según se establece en el artículo 3 del Decreto Legislativo N°1293, la principal institución responsable son las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Energía, Minas e Hidrocarburos de los Gobiernos Regionales. Esta institución es la encargada de canalizar los requisitos de formalización minera, así como la responsable de fiscalizar que las operaciones se desarrollen según los planes presentados por los mineros informales (CEMS, 2020). Cabe detallar además que, las DREM hacen parte del sistema de entidades fiscalizadoras ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), por lo que se encuentra facultado además para alertar sobre daños ambientales.

Para el desarrollo de su labor, las DREM deben coordinar con entidades técnicas opinantes y verificadoras. Por ejemplo, para la evaluación del IGAFOM, con la Autoridad Nacional del Agua (ANA); el Servicio Nacional de Áreas Naturales protegidas por el Estado (SERNANP) y el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR); para la acreditación o autorización de uso del terreno superficial, de ser el caso, con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP); y para la declaración jurada de inexistencia de restos arqueológicos con el Ministerio de Cultura (MINCUL), de ser el caso.

Asimismo, tienen una relación directa con la Dirección General de Formalización Minera (DGFM), que se canaliza a través de la consulta al padrón del REINFO, las solicitudes de revocatoria y/o exclusión; y la recepción de asistencia técnica. Esta relación, sin embargo, pareciera ser en ocasiones tensa, ya que los GOREs han demostrado manejar su propia versión de la minería en pequeña escala, que no necesariamente se ajusta a la del gobierno central. Principalmente, porque la gestión pública de los GOREs suele ser susceptible a las presiones de grupo de interés, o porque suelen hacer un diagnóstico que prima los réditos de la actividad minera en pequeña escala, por encima de las regulaciones generales que establece el gobierno nacional (Hopkins, et al., 2020).

4.2 Usuario del proceso: Pequeños Mineros y Mineros Artesanales Informales

Los usuarios del proceso de formalización minera Integral son los pequeños mineros y mineros artesanales que se han inscrito en el REINFO, que cuenten con inscripción vigente en el Registro de Saneamiento y/o que formen parte del Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos con inscripción vigente y que acrediten su inscripción en el Registro Único de Contribuyentes. Estos mineros se caracterizan como informales y se comprometieron a la conclusión del proceso de formalización a través de la presentación de los cinco requisitos requeridos.

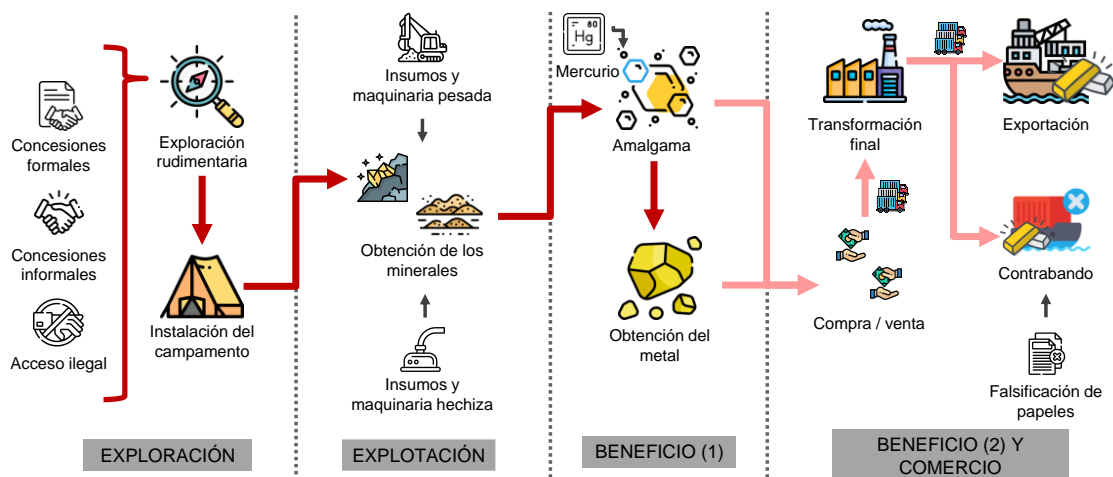
Dentro de la cadena de valor de la actividad minera de pequeña escala, la participación de los pequeños mineros y mineros artesanales informales, tanto como personas naturales o jurídicas, se puede dividir en las etapas de exploración, explotación y beneficio.

La etapa de exploración considera, previamente, la obtención de los derechos mineros, de manera formal o informal. Esta etapa está orientada a encontrar indicios de suficientes recursos, y en el caso de la MAPE está limitada por las condiciones de tecnología, por lo que es común que sea extremadamente rudimentaria, que no está orientada a detallar exhaustivamente la riqueza del territorio. En el caso de la minería aluvial, muchas veces se realiza calicatas y luego se batea lo extraído para determinar su ley (CEMS, 2020).

La etapa de explotación se caracteriza por la utilización de maquinaria rudimentaria y en algunos casos pesada para la obtención de los minerales, tales como cargadores frontales, excavadoras, volquetes. En esta etapa la distinción entre minería filoniana y aluvial es evidente. En el primer caso, la explotación involucra realizar un tajo con un cargador frontal o una excavadora para extraer el mineral, para luego ser transportado mediante volquetes; mientras que en el segundo, la explotación se realiza en una gran cantidad de casos mediante bombas de succión en los bancos de arena junto a los cauces de los ríos (CEMS, 2020).

La etapa de beneficio considera la utilización de tecnología rudimentaria para recuperar el valor del mineral en las etapas de refinamiento o transformación. Esta fase culmina con la metalurgia, donde se busca obtener el metal, por ejemplo, oro, en un modo de presentación que pueda ser aceptado por los comerciantes (CEMS, 2020). Este proceso muchas veces precisa la utilización de insumos químicos altamente contaminantes como el mercurio y cianuro.

Ilustración N° 9: Cadena de valor conceptual de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)



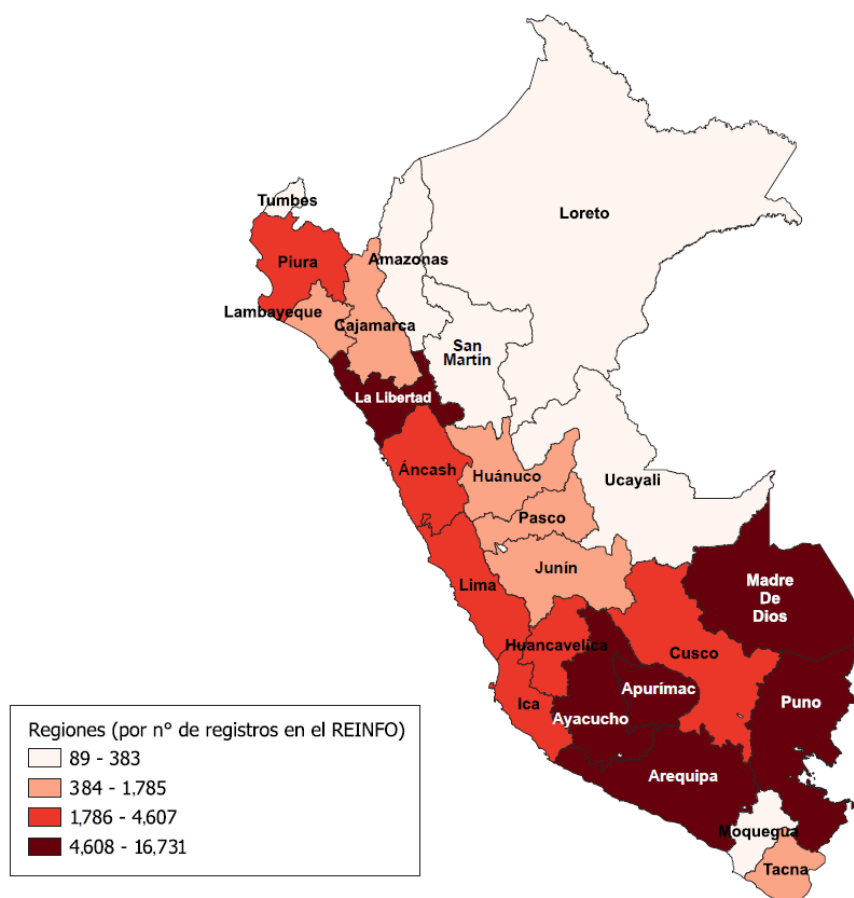
Fuente: CEMS (2020); Granados (2019); Calderón (2019), MINEM (2022)

Elaboración: Videnza Instituto

4.2.1 ¿Dónde se encuentran ubicados en el territorio los que están inscritos en el REINFO?

Según las inscripciones en el REINFO, la mayor cantidad de mineros informales se concentran en cuatro ejes: (i) La Libertad; (ii) Apurímac, Ayacucho y Arequipa; (iii) Puno y (iv) Madre de Dios. En los tres primeros ejes, la actividad minera es principalmente de tipo filoniana; mientras que el último, es principalmente de tipo aluvial.

Ilustración N° 10: Mapa de mineros en proceso de formalización inscritos en el REINFO



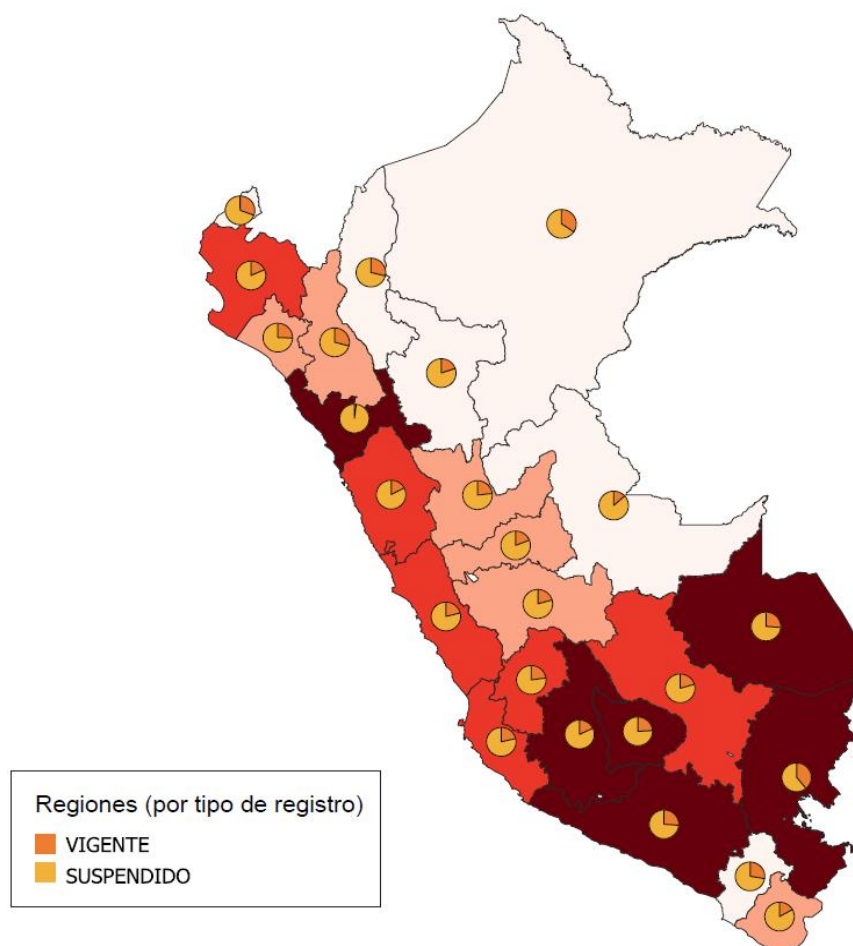
Fuente: Videnza Instituto

La minería aluvial en Madre de Dios representa la principal actividad económica en ese departamento, constituyendo el 66.8% de sus exportaciones (CEMS, 2020). Esta, sin embargo, ha estado acompañada de consecuencias ambientales, de salud pública y criminalidad importantes, particularmente en La Pampa, distrito de Mazuco, provincia de Tambopata (Valdés, et al., 2019). En esta región la actividad minera no formal se ha incrementado con la apertura de la carretera Interoceánica Sur y el aumento del precio del oro (Hopkins, et al., 2020).

Por otro lado, la actividad minera no formal en Puno tiene la particularidad de estar en zonas poco vigiladas de la frontera con Bolivia. Con ello, se facilita el tráfico de insumos prohibidos o de difícil acceso al Perú y permite el contrabando del oro a través del país vecino. Los casos de Arequipa, Apurímac y La Libertad tienen por característica encontrarse con la gran y mediana minería, generalmente explotando sobre concesiones autorizadas a estas últimas, lo que ha provocado en algunos casos relaciones de conflictividad, pero en otro, también de cooperación, como lo es el caso de las mineras Marsa y Poderosa, en la Libertad; y el caso de Macdesa en Arequipa (Hopkins, et al., 2020). Aunque, en el caso particular de La Libertad, resalta que la

cantidad de inscritos en el REINFO bajo la condición de suspendidos representan casi la totalidad de inscritos.

Ilustración N° 11: Mapa de mineros en proceso de formalización inscritos en el REINFO según tipo de registro (vigente y suspendido)



Fuente: Videnza Instituto

Por último, el caso particular de Ayacucho y el norte de Arequipa, destaca por coincidir con los centros de comercialización de oro. Esto es relevante dado el papel central que parecieran tomar las plantas procesadoras o de beneficio en todo el proceso económico – social de la minería no formal. Dado que son en estos puntos donde los mineros no formales e inversionistas convergen (Valdés, et al., 2019).

5. Identificación de procesos

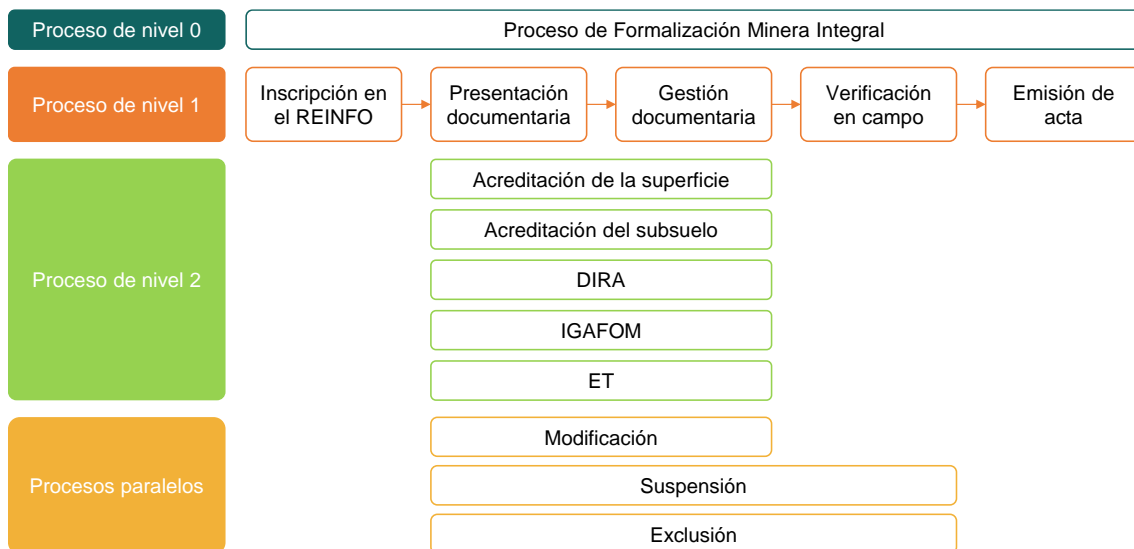
En la siguiente sección se desarrolla la identificación de procesos en base a la revisión normativa del “Proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal”. La metodología seguida para la identificación de procesos es la propuesta por el Estado peruano en el marco del proceso de modernización de sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos (PCM, 2011).

El nivel de desagregación propuesto para la identificación de los procesos es el nivel dos (02) de detalle. Ello considera la adopción del “Proceso de Formalización Minera Integral de la Pequeña Minería y Minería Artesanal” como proceso de nivel cero (0), en línea con lo estipulado en el Mapa de Procesos del Ministerio de Energía y Minas (MINEM); y el desarrollo de los procesos de nivel uno (01) y dos (02).

Cabe detallar que, como estrategia de identificación final de procesos se consideró el desarrollo de entrevistas con actores relevantes, entre los que se encuentran actores del plano estatal, tanto a nivel nacional como regional, los usuarios del proceso; es decir, mineros en proceso de formalización e instituciones relevantes del sector³.

En la siguiente ilustración se presenta la identificación realizada, de donde se desprende que se ha podido clasificar los procesos en dos tipos, aquellos referidos directamente al proceso de formalización minera integral y aquellos procesos paralelos que los afectan.

Ilustración N° 12: Identificación de procesos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral



Elaboración: propia

³ En la sección “Anexo” se presenta el registro de participantes en las entrevistas.

5.1 Proceso de Formalización Minera Integral

5.1.1 Proceso de nivel 0

Como se detalló en el párrafo introductorio de la sección, para el desarrollo del estudio se asume como proceso de nivel 0 el “*Proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal*”, y se toma como responsable o dueño del proceso a la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del MINEM, dado que es el órgano técnico normativo encargado de proponer y evaluar la política sobre formalización *minera* del sector minería, proponer y/o expedir la normatividad necesaria, así como promover la ejecución de actividades orientadas a la formalización de las actividades mineras (MINEM, 2014).

Esta propuesta va en línea con lo establecido en el Mapa de Procesos (MAPRO) del MINEM (MINEM, 2019), aprobado mediante Resolución Secretarial N°027-2019-MEM/SG, donde se indica que el Proceso de Formalización Minera pertenece al grupo de procesos misionales de la entidad nacional agrupados bajo la denominación de “*M03. Asistencia Técnica*”. En específico, se indica el proceso misional “*M03.04 Seguimiento al Proceso de Formalización Minera*” y se establece como dueño del proceso a la Dirección General de Formalización Minera⁴.

De acuerdo con la normativa⁵, el Proceso de Formalización Minera Integral se ejecuta a través del REINFO, el cual es el único instrumento que identifica a los mineros informales. De no estar inscrito en el REINFO, el minero que sigue realizando sus actividades es pasible de las medidas y/o sanciones de carácter administrativo, civil y/o penal que correspondan. Cabe detallar que, de acuerdo con la Ley N° 31388, la vigencia del Proceso de Formalización Minera Integral culmina el 31 de diciembre de 2024, aunque cabe la posibilidad de que el periodo de vigencia se extienda, tal y como ha ocurrido en anteriores ocasiones.

5.1.2 Procesos de nivel 1

De acuerdo con el Decreto Supremo N°018-2017-EM, el proceso de Formalización Minera Integral inicia con la inscripción en el REINFO y culmina con la emisión de la resolución de inicio/reinicio de actividades de explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio. Para la emisión de dicha resolución se realiza una serie de actividades adicionales que involucran la consolidación y presentación de documentos, la evaluación de estos y la verificación en campo sobre si los requisitos

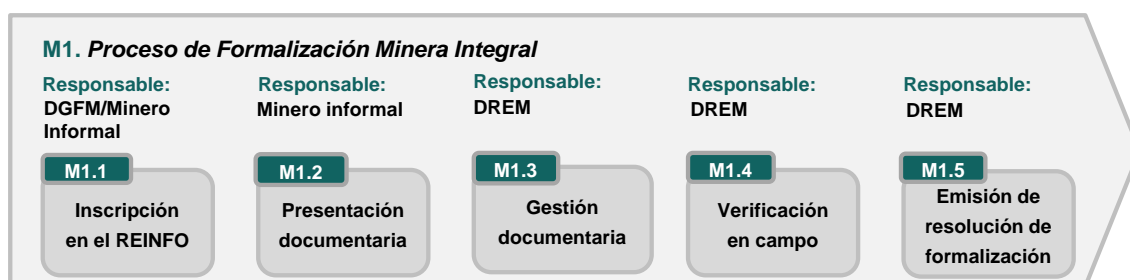
⁴ Al respecto, resalta que según el MAPRO del MINEM, los productos del proceso misional sean a nivel de seguimiento (*Plan de seguimiento al proceso de formalización minera e Informe de seguimiento al proceso de formalización minera*), aun cuando de la revisión normativa se desprende que el ente rector normativo del proceso debiera ser la DGFM, y las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Energía y Minas las encargadas operativas de la implementación del proceso de formalización.

⁵ Decreto Legislativo N° 1293 y Decreto Supremo N° 018-2017-EM.

presentados hacen referencia a una misma área y al mismo derecho minero consignado en el REINFO.

En suma, los procesos de nivel uno (01) identificados se ordenan de la siguiente manera:

Ilustración N° 13: Diagrama de bloque del Proceso de Formalización Minera Integral



Elaboración: propia

5.1.2.1 Proceso de nivel 1.1: Inscripción en el REINFO

De acuerdo con el DS N° 018-2017-EM, el REINFO es administrado exclusivamente por la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del MINEM. El Decreto Supremo N°001-2020-EM, que aprueba el reglamento de la Ley N°31007, dispuso abrir el REINFO por última vez en 2020 y con un plazo para la inscripción de los mineros no formales de hasta 120 días hábiles, bajo las siguientes condiciones:

- Ser persona natural o jurídica que desarrolla actividad de explotación y/o beneficio de pequeña minería o minería artesanal.
- Contar con RUC en renta de tercera categoría, en situación de activo y con actividad económica de minería.
- No desarrollar actividad en áreas restringidas para la actividad minera.
- No haber sido excluido del REINFO por incumplimiento de obligaciones ambientales y/o seguridad y salud ocupacional.
- No encontrarse inscrito en el Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro.
- No contar con sentencia condenatoria firme por delito de minería ilegal.
- No ser persona inhábil para ejercer actividad minera, conforme con el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería.

Respecto a las áreas restringidas, la norma indica que son:

- Las áreas establecidas por el DL N° 1336.⁶
- Área que ya fue autorizada para realizar actividad minera.
- Áreas que cuenten con un instrumento de gestión ambiental aprobado y vigente.
- Áreas de pasivos ambientales identificadas por la autoridad competente.
- Otras de acuerdo a la legislación vigente.

De reunir las condiciones señaladas el minero no formal logra inscribirse en el REINFO y pasa a ser considerado como minero informal en proceso de formalización. La inscripción se realiza a través de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), completando el “*Formato de inscripción en el registro integral de formalización minera*” que forma parte del Decreto Supremo N°001-2020-EM como Anexo 1.

Luego, según se indica en el Decreto Legislativo N°1293, la información recibida por la SUNAT es remitida al MINEM dentro de los 15 días hábiles posteriores a la culminación del plazo de inscripción en el REINFO. Finalmente, el MINEM publica en su portal web institucional la inscripción de la persona natural o persona jurídica en el REINFO y se reconoce la condición de minero informal en vías de formalización al pequeño minero o minero artesanal inscrito.

5.1.2.2 Proceso de nivel 1.2: Presentación documentaria

De acuerdo con la Ley N° 1336 y con el DS N° 018-2017-EM, el proceso de formalización minera integral es continuada por el sujeto inscrito en el REINFO cumpliendo con la presentación de los siguientes requisitos:

- Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial.
- Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión o Contrato de Explotación respecto de la concesión minera.
- Presentación de Declaración Jurada de Inexistencia de Restos Arqueológicos.
- Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM).

⁶ De acuerdo con el con el DL N° 1336, las personas naturales o jurídicas que ocupen áreas no permitidas para el ejercicio de la minería, tales como zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas, reservas indígenas, reservas territoriales en proceso de adecuación y otras de acuerdo con la legislación vigente no pueden acogerse al proceso de formalización minera integral.

- Presentación del Expediente Técnico.

Es importante mencionar que los requisitos presentados pueden ser tramitados o acreditados de manera simultánea ante la DREM correspondiente, o la que haga sus veces en los GORE.

Respecto al plazo para la presentación de los requisitos, se desprende de la revisión de los Decreto Supremo N°032-2020-EM y Decreto Supremo N°009-2021-EM, que no hay plazo específico para su cumplimiento, con excepción de la presentación del IGAFOM, que se determinó que fuera hasta el 30 de abril de 2021, el aspecto correctivo, y hasta el 31 de diciembre del 2021, el aspecto preventivo.

De no cumplir con dichos plazos, la inscripción del minero informal quedaría suspendida, pudiendo levantar dicha condición al presentar los aspectos correspondientes del IGAFOM. Cabe detallar que, en teoría, el minero informal suspendido no puede desarrollar actividad minera hasta que levante dicha condición, siendo causal de exclusión del REINFO el no cumplir con dicha disposición. Aunque, de acuerdo con la revisión normativa no hay un plazo específico para la presentación de los aspectos del IGAFOM, una vez que el minero informal se encuentre suspendido.

5.1.2.3 Proceso de nivel 1.3: Gestión Documentaria

De acuerdo con el DS N°018-2017-EM, una vez presentados los requisitos expuestos en el Proceso de nivel 1.2: Presentación documentaria, la DREM o la que haga sus veces los ingresa al sistema de Ventanilla única para la Formalización Minera Integral, bajo responsabilidad.

La DREM correspondiente, o la que haga sus veces, debe evaluar la documentación presentada en colaboración de otros organismos donde compete su participación, tales como la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y el Servicio de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).

Es importante mencionar que, de acuerdo con la normativa, no existe un plazo específico para que la DREM complete todo el proceso, a excepción de la gestión documentaria respecto al IGAFOM, que considera un plazo máximo de 30 días hábiles para su evaluación. A su vez, la normativa no especifica cuál es el eslabón que conecta la gestión documentaria y la verificación en campo, que es el proceso con el que continúa el Proceso de Formalización Minera Integral. Esto resulta de vital conocimiento para el minero informal, pues sin ello no tendría notificación de cómo avanza su proceso de formalización.

5.1.2.4 Proceso de nivel 1.4: Verificación en campo

De acuerdo con el DS N°018-2017, la DREM o la que haga sus veces verifica en campo que los requisitos presentados en el proceso de nivel 1.2: Presentación documentaria hacen referencia a una misma área y al mismo derecho minero consignado en el REINFO. Cabe detallar que, la normativa vigente no especifica qué personal de la DREM realiza el proceso de verificación en campo, si es que requiere una formación y/o capacitación previa.

Si la autoridad regional competente verifica que la información proporcionada carece de veracidad, debe comunicarlo a la DGFM del MINEM. Por otro lado, de comprobar la veracidad de la información, la normativa no especifica cuál es la acción de 'nexo' entre la verificación en campo y la emisión del acta, último proceso para que el minero informal logre la formalización.

En este proceso, al igual que en el anterior, la normativa no es clara en establecer si se emite una actualización en alguna plataforma, correo, etc. por el que se pueda dar conformidad a la verificación en campo y proceder con el siguiente proceso de emisión del acta. Por último, la normativa tampoco establece un plazo específico para que se realice la verificación mencionada.

5.1.2.5 Proceso de nivel 1.5: Emisión de resolución de formalización

Acreditados los requisitos señalados previamente, la DREM emite la resolución de autorización de inicio/reinicio de actividades mineras de explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión. Este acto culmina el Proceso de Formalización Minera Integral y la persona natural o jurídica en cuestión es declarada como minero formal.

Es importante mencionar que la normativa no especifica un plazo máximo en que la DREM emita dicha acta, así como tampoco se especifica el canal ni las maneras de contactar al minero informal respecto a la culminación del proceso. El DS N°018-2017-EM afirma que el proceso culmina con la emisión del acta, más no cuando el minero informal toma conocimiento de ello.

5.1.3 Procesos de nivel 2

5.1.3.1 Inscripción en el REINFO

Dada la naturaleza del proceso, no es posible desagregar en procesos más detallados la Inscripción en el REINFO. No obstante, es posible completar la ficha de procesos considerando el proceso de nivel 1.1. y desarrollar el flujograma de detalle considerando dicho nivel (Ver Anexo N°1). En ese sentido, se ha identificado como responsable del proceso al minero interesado en ser parte del proceso de formalización. Aunque no haya verificación de ello, el minero interesado ha de cumplir determinadas condiciones de acceso y en un determinado plazo se inscribe a través del portal de la SUNAT,

completando la información dispuesta en el Anexo I del DS N° 018-2017. Posteriormente, la SUNAT envía la información al MINEM, quien publica la consolidación del REINFO en su portal web institucional.

Cuadro N° 1: Ficha de proceso del proceso 1.1

Proceso de nivel 1	Responsable	Actores involucrados	Insumos	Producto	Plazo	
1.1	Inscripción en el REINFO	Minero interesado en formalizarse	El minero, la SUNAT y el MINEM (a través de la DGFM)	Información requerida de acuerdo con el anexo I del DS N°001-2020	REINFO	Del 15 de enero al 23 de setiembre del 2020

. Elaboración: propia

5.1.3.2 Presentación documentaria

Para el proceso de la sección 5.1.2.2, se han identificado 5 procesos de nivel 2. Es de destacar que en todos los casos el responsable es el minero ahora denominado informal.

Cuadro N° 2: Ficha de procesos de nivel 2 del proceso 1.2

Proceso de nivel 1	Procesos de nivel 2	Responsable	Actores involucrados	Insumos	Producto	Plazo		
1.2	Presentación de documentos	1.2.1	Acreditación de la superficie	Minero informal	Minero, SUNARP y DREM	Derechos sobre la superficie	DJ, copia legalizada, Partida Registral entre otros, según corresponda	No especificado
		1.2.2	Acreditación del subsuelo	Minero informal	Minero, SUNARP y DREM	Derechos sobre el subsuelo	Partida registral según corresponda	No especificado
		1.2.3	Presentación del DIRA	Minero informal	Minero y DREM	Observación de inexistencia de restos arqueológicos	DJ	No especificado
		1.2.4	Presentación de IGAFOM	Minero informal	Minero y DREM	Información de acuerdo con el formato correspondiente	IGAFOM	Hasta el 31 de diciembre de 2021
		1.2.5	Presentación del Expediente técnico	Minero informal	Minero y DREM	Información de acuerdo con el formato correspondiente	Expediente técnico	No especificado

. Elaboración: propia

A continuación, se describe cada proceso de nivel 2:

5.1.3.2.1 Proceso de nivel 1.2.1: Acreditación de la superficie

Según el DS N° 018-2017-EM, el minero informal acredita dicho requisito de acuerdo con quién es propietario del predio en cuestión. Si el minero es propietario del predio, puede acreditar la propiedad con alguno de los siguientes documentos:

- Declaración jurada que indique que es propietario.

- Número de partida registral y Oficina Registral donde conste inscrito el derecho de propiedad sobre el terreno superficial.
- Copia legalizada del título de propiedad que acredite su calidad de propietario.

Por otro lado, si el propietario no es el minero, se tiene que acreditar el uso del terreno superficial con alguno de los siguientes documentos:

- Declaración jurada suscrita por el minero informal y el propietario del predio donde se indique que el primero está autorizado para el uso del predio.
- Copia legalizada del documento mediante el cual el propietario del terreno superficial otorga al minero informal el uso del área donde desarrolla la actividad minera.
- Número de partida registral y Oficina Registral donde conste inscrito el documento mediante el cual el propietario autoriza al minero informal el uso del área donde desarrolla la actividad minera.

En caso de que sea un terreno sin propietario, es decir, un terreno eriazado propiedad del estado, el minero informal tiene que acreditar que se encuentra en dicho terreno con alguno de los siguientes documentos:

- Declaración indicando que se encuentra en un terreno eriazado del estado.
- Certificado negativo de búsqueda catastral.

La propiedad o uso del terreno superficial se acredita ante la DREM o quien haga sus veces. En este requisito, no se ha dispuesto de un plazo específico para su presentación. El flujograma del proceso descrito se encuentra en el Anexo N°2.

5.1.3.2.2 Proceso de nivel 1.2.2: Acreditación del subsuelo

El minero informal puede acreditar dicho requisito de acuerdo con quién es propietario del subsuelo. Así, en caso de ser titular de la concesión minera, el minero informal debe indicar el número de partida registral y Oficina Registral de la SUNARP donde conste inscrita la titularidad de la concesión minera.

En caso de no ser titular de la concesión minera, el minero informal debe acreditar el número de partida registral y Oficina Registral donde conste inscrito el contrato de cesión minera o el contrato de explotación. En ambos debe estar suscrito por el respectivo titular de la concesión.

Es importante mencionar que los Gobiernos Regionales o el Ministerio de Energía y Minas pueden intervenir, a solicitud de las partes, como intermediarios en las

negociaciones de los acuerdo o contratos de explotación, ejerciendo el papel de facilitador y orientador en el desarrollo de la negociación.

De acuerdo con la revisión normativa, no se ha dispuesto un plazo específico para la presentación de este documento. El flujograma del proceso descrito se encuentra en el Anexo N°3.

5.1.3.2.3 Proceso de nivel 1.2.3: Declaración de Inexistencia de Restos Arqueológicos

De acuerdo con el DL N° 1336, se requiere la presentación ante la DREM de una declaración de inexistencia de restos arqueológicos. Al igual que en los requisitos anteriores, no se ha dispuesto de un plazo para su presentación. El flujograma del proceso descrito se encuentra en el Anexo N°4.

5.1.3.2.4 Proceso de nivel 1.2.4: Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera

De acuerdo con el DS N° 038-2017-EM, se requiere la presentación ante la DREM del Instrumento de Gestión para la Formalización de actividades de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. Dicho requisito comprende el aspecto correctivo y el aspecto preventivo, siendo este último elaborado como mínimo por un profesional en ingeniería o en ciencias ambientales⁷. Ambos aspectos deben ser elaborados de acuerdo con el Anexo I de la RM N° 473-2017-MEM-DM⁸.

El plazo para la entrega del aspecto correctivo fue hasta el 30 de abril de 2021 y del preventivo fue hasta el 31 de diciembre de 2021.

Al presentarse el aspecto correctivo del IGAFOM, la Unidad de Recepción Documental de la DREM deja constancia de la presentación, con el sello oficial de recepción en la copia de dicho formato. En el caso del aspecto preventivo del IGAFOM sucede lo mismo, aunque la admisión a trámite está sujeta a lo siguiente:

- Se debe indicar el número de registro de recepción y/o fecha de presentación del Aspecto Correctivo.
- Indicar el número de recibo por derecho a trámite.
- Presentar el formato de no uso de recurso hídrico o de disponibilidad hídrica debidamente llenado.

⁷ Dicho profesional debe contar con habilitación profesional vigente y con especialidad en las materias comprendidas en el instrumento de gestión ambiental.

⁸ Dicho anexo se puede encontrar en el link: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#!/detallenorma/H1194102>

Es importante mencionar que el IGAFOM es el único de los requisitos que tiene un plazo específico de entrega, así como un procedimiento completo sobre su gestión (véase sección 5.1.3.3.4). En el anexo N°5 se desarrolla el flujograma de este proceso.

5.1.3.2.5 Proceso de nivel 1.2.5: Presentación del expediente técnico

De acuerdo con el DS N° 018-2017-EM, el expediente técnico se presenta ante la DREM y tiene carácter de declaración jurada. La información contenida es de acuerdo con el Anexo I⁹ del DS N° 018-2017-EM. Al igual que en los requisitos anteriores, sin considerar al IGAFOM, en la normativa no se ha dispuesto de un plazo para la presentación de este requisito. El flujograma del proceso descrito se encuentra en el Anexo N°6.

5.1.3.3 Gestión documentaria

Para el proceso de la sección 5.1.2.3, se han identificado 5 procesos de nivel 2. Es de destacar que en todos los casos el responsable es la DREM.

Cuadro N° 3: Ficha de procesos de nivel 2 del proceso 1.3

Proceso de nivel 1		Procesos de nivel 2		Responsable	Actores involucrados	Insumos	Producto	Plazo
1.3	Presentación de documentos	1.3.1	Gestión de la acreditación de la superficie	DREM	DREM	DJ, copia legalizada, Partida Registral entre otros presentado por el Minero	Conformidad por parte de la DREM	No especificado
		1.3.2	Gestión de la acreditación del subsuelo	DREM	DREM	Partida registral según corresponda	Conformidad por parte de la DREM	No especificado
		1.3.3	Gestión del DIRA	DREM	DREM y MINCUL	DJ	Conformidad por parte de la DREM	No especificado
		1.3.4	Gestión IGAFOM	DREM	DREM, SERFOR, SERNANP, ANA y MINEM	IGAFOM	Conformidad por parte de la DREM	Hasta 30 días hábiles
		1.3.5	Gestión del expediente técnico	DREM	DREM	Expediente técnico	Conformidad por parte de la DREM	No especificado

Elaboración: propia

A continuación, se describe cada proceso de nivel 2:

5.1.3.3.1 Proceso de nivel 1.3.1: Gestión de la acreditación de la superficie

Una vez que el minero informal presenta ante la DREM el documento correspondiente, la dirección lo sube al sistema de la Ventanilla Única de Formalización Minera.

⁹ Dicho anexo se puede encontrar en el link: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1181740>

De acuerdo con la normativa, la DREM realiza la verificación respectiva sobre lo presentado. Es importante mencionar que no existe un plazo específico para la verificación y de encontrarse falsedad en lo presentado, no es causal de suspensión, por lo que se presume la exclusión del minero informal del proceso de formalización minera integral.

Cabe mencionar que no hay un plazo específico para que el proceso culmine. El flujograma del proceso descrito se encuentra en el Anexo N°2.

5.1.3.3.2 Proceso de nivel 1.3.2: Gestión de la acreditación del subsuelo

Una vez que el minero informal presenta ante la DREM el documento correspondiente, la dirección lo sube al Sistema de la Ventanilla única de Formalización Minera.

A diferencia del proceso anterior, esta vez no se especifica la verificación sobre lo presentado.

Cabe mencionar que no hay un plazo específico para que el proceso culmine. El flujograma del proceso descrito se encuentra en el Anexo N°3.

5.1.3.3.3 Proceso de nivel 1.3.3: Gestión de la DIRA

Una vez que el minero informal presenta ante la DREM el documento correspondiente, la dirección lo sube al Sistema de la Ventanilla Única de Formalización Minera.

De acuerdo con la normativa, la declaración jurada de inexistencia de restos arqueológicos está sujeta a fiscalización por parte del Ministerio de Cultura. La fiscalización mencionada es un procedimiento aparte de la verificación por parte de la DREM (véase sección 5.1.3.4). Cabe mencionar que no hay un plazo específico para la fiscalización por parte del MINCUL, ni tampoco un plazo para que el proceso completo se realice. El flujograma del proceso descrito se encuentra en el Anexo N°4.

5.1.3.3.4 Proceso de nivel 1.3.4: Gestión del IGAFOM

Una vez completado el proceso descrito en la sección 5.1.3.2.4, la DREM sube los aspectos del IGAFOM al Sistema de Ventanilla Única de Formalización Minera.

EL IGAFOM está sujeto a un procedimiento de evaluación cuyo plazo máximo es de 30 días hábiles. La DREM tiene un plazo de 15 días hábiles para evaluar el IGAFOM, debiendo contar con la opinión favorable de las siguientes instituciones:

- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), respecto de las actividades desarrolladas en zonas de amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas.

- Autoridad Nacional del Agua (ANA), sobre la disponibilidad hídrica y autorización de vertimiento y/o reúso de aguas residuales tratadas¹⁰.
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), respecto de las actividades mineras desarrolladas en concesiones mineras superpuestas a concesiones forestales.

Una vez hecha la evaluación, de contar con observaciones, éstas son trasladadas al minero informal, otorgando al minero informal un plazo de 10 días hábiles para la subsanación. Transcurrido dicho plazo, la DREM emite el pronunciamiento que aprueba o desaprueba el IGAFOM en el plazo máximo de cinco días hábiles, mediante acto administrativo.

Es importante mencionar que el MINEM puede brindar asistencias técnicas a los mineros informales en la elaboración del IGAFOM; así como los gobiernos regionales pueden brindar asistencia técnica sobre el fortalecimiento de capacidades en relación al indicado instrumento. El proceso descrito puede observarse en el flujograma del Anexo N°5.

5.1.3.3.5 Proceso de nivel 1.3.5: Gestión del expediente técnico

Una vez que el minero presenta ante la DREM el documento correspondiente, la dirección lo sube al Sistema de la Ventanilla Única de Formalización Minera. No se ha dispuesto de una verificación más que la del proceso de nivel 2 de la sección 5.1.3.4, así como tampoco existe un plazo específico para su culminación. El flujograma del proceso descrito se encuentra en el Anexo N°6.

5.1.3.4 Verificación en campo

Dada la naturaleza del proceso, no es posible su desagregación en procesos más detallados. Una vez culminadas las evaluaciones de las entidades correspondientes (sección 5.1.3.3) de los requisitos presentados (sección 5.1.2.2), se procede a verificar en campo que éstos hagan referencia a una misma área y a un mismo derecho minero consignado en el REINFO. El responsable del proceso es la DREM, quien no tiene un plazo específico para realizar dichas verificaciones. El flujograma del proceso se presenta en el Anexo N°7.

¹⁰ No se requiere opinión técnica de la ANA si el minero informal presenta la declaración jurada de no uso del recursos hídrico.

Cuadro N° 4: Ficha de procesos de nivel 2 del proceso 1.4

Proceso de nivel 1		Responsable	Actores involucrados	Insumos	Producto	Plazo
1.4	Verificación en campo	DREM	Minero, DREM y DGFM	Requisitos con conformidad de la DREM	Conformidad de la DREM	La normativa no lo determina

Elaboración: propia

5.1.3.5 Emisión de resolución de formalización

Dada la naturaleza del proceso, no es posible desagregarse en procesos más detallados.

Verificados los requisitos de acuerdo con el proceso de la sección 5.1.3.4, la DREM emite la resolución de autorización de inicio/reinicio de actividades mineras de explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión. Este acto culmina el Proceso de Formalización Minera Integral y la persona natural o jurídica es declarada como minero formal.

Si bien no existe un plazo específico luego de la verificación en campo para emitir el acta, se presume que culmina junto con la vigencia del proceso de formalización minera integral. Se presenta el flujograma del proceso en el Anexo N°8.

Cuadro N° 5: Ficha de procesos de nivel 2 del proceso 1.5

Proceso de nivel 1		Responsable	Actores involucrados	Insumos	Producto	Plazo
1.5	Emisión de acta	DREM	Minero, DREM	Verificación con conformidad de la DREM	Acta de inicio y/o reinicio de actividades mineras de explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio	Se presume al 31 de diciembre de 2024

Elaboración: propia

5.2 Procesos paralelos

5.2.1 Suspensión

Si bien el cumplimiento de los requisitos mencionados es necesario para continuar con el proceso de formalización, la permanencia de los mineros informales en el REINFO no está asegurada, por lo que dejar de estar vigente en el padrón conllevaría a retroceder

en lo avanzado. De acuerdo con la normativa¹¹, el mantenimiento de la vigencia de la inscripción en el REINFO está sujeta al cumplimiento de lo siguiente:

- Acreditar RUC activo en renta de tercera categoría y actividad económica de minería hasta el 30 de abril de 2021.
- Presentar el aspecto correctivo del IGAFOM ante la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) o quien haga sus veces, hasta el 30 de abril de 2021.
- Presentar el aspecto preventivo del IGAFOM ante la DREM o quien haga sus veces hasta el 31 de diciembre de 2021¹².
- Solicitar la inscripción en el Registro para el Control de Bienes Fiscalizados hasta el 30 de abril de 2021, en el caso de los mineros inscritos en el REINFO para realizar actividad de beneficio.
- Declarar producción minera de forma semestral¹³ respecto de cada una de las actividades mineras inscritas en el REINFO, máximo hasta el 31 de diciembre del 2021, con respecto al primer semestre del 2021.

De no cumplir lo mencionado, ocurre la suspensión¹⁴ de la inscripción en el REINFO, entendida como la pérdida de vigencia de la inscripción. Esto se da de manera automática y temporal, debiendo paralizar su actividad minera. Para levantar la suspensión, se debe cumplir con las obligaciones anteriormente mencionadas, sin un plazo específico para ello, solo quedando el plazo máximo para formalizarse que es el 31 de diciembre de 2024.

Otro factor que ocasiona la suspensión es el incumplimiento de las obligaciones y/o responsabilidades ambientales y/o de seguridad y salud ocupacional por parte del minero informal, esto hasta que se cumplan las medidas dictadas en el marco del respectivo procedimiento administrativo sancionador. Cabe resaltar que, de acuerdo con el DL N°1336, el titular de concesión minera que suscriba contrato de cesión o de explotación con el minero informal inscrito en el REINFO, no es responsable de las obligaciones ambientales y de seguridad y salud en el trabajo, las cuales con asumidas

¹¹ DS N° 001-2020-EM, DS N° 032-2020-EM, DS N° 009-2021-EM, DS N° 022-2021-EM y DS N° 010-2022.

¹² Para las actividades mineras desarrolladas en zonas de amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas, los aspectos correctivo y preventivo del IGAFOM son presentados en la misma oportunidad, hasta el 30 de abril de 2021.

¹³ Queda exceptuado de dicha obligación aquel minero inscrito en el REINFO para realizar actividad de explotación si es que es titular de la concesión minera.

¹⁴ De acuerdo con el DS N° 022-2021-EM, de no cumplir con presentar a tiempo el aspecto preventivo del IGAFOM o declarar a tiempo la producción semestral, no se cae en suspensión si se ha mantenido vigencia hasta el 31 de julio de 2021.

por el minero antes mencionado. El flujograma del proceso descrito se observa en el **Anexo N°9**.

5.2.2 Modificación de datos

De acuerdo con el DS N° 018-2017-EM, la modificación de la información contenida en el REINFO es efectuada por la DGFM o por las DREM o las que hagan sus veces, de oficio o a pedido del minero informal con inscripción vigente. La modificación de la información es realizada en base a un Informe Técnico y/o Legal y en caso corresponda, una verificación en campo y/o gabinete. El plazo para expedir la resolución que resuelve la solicitud de modificación es de treinta días hábiles, dentro del cual debe emitirse el Informe Técnico y/o Legal, salvo los casos en los que deba efectuarse una verificación en campo para lo cual puede ampliarse el plazo hasta un máximo de treinta días hábiles.

Los supuestos para la modificación de la información en el REINFO son los siguientes:

- Subsanación de error en los datos del minero inscrito en el REINFO
- Subsanación de error relacionado con el derecho minero, sea el nombre, código o coordenadas, siendo necesario para este último verificación en campo.
- Subsanación de oficio, cuando la autoridad observa omisión y/o error en la información contenida en el REINFO, se requiere una verificación en gabinete y/o campo.
- Modificación de declaración respecto del derecho minero (traslado de una concesión a otra), esto por única vez y requiriéndose una verificación en campo.
- Modificación por división, fraccionamiento o extinción del derecho minero y que como consecuencia se obtiene un nombre y/o código distinto.
- Cambio de titularidad, al pasar de persona natural a constituirse como persona jurídica (siempre y cuando el minero informal sea el mismo titular).
- Cambio por acumulación minera, ya que el derecho minero declarado pasa a formar parte de una acumulación minera (cuyos datos reemplazarán a los del primer derecho minero). Cabe mencionar que el minero podrá desarrollar sus actividades en toda la acumulación siempre y cuando no exceda el número de hectáreas establecido en el artículo 91 del TUO de la LGM, ni tampoco se vea impedido por un contrato de explotación previamente suscrito. Lo descrito también aplica para las Unidades Económico Administrativas (UEA).
- Modificación de la razón social en caso sea persona jurídica, siempre y cuando mantenga el mismo número de su RUC.

El flujograma del proceso descrito se observa en el **Anexo N°10**.

5.2.3 Exclusión

De acuerdo con el DS N° 018-2017-EM, la DGFM o las DREM (o quien haga sus veces) realiza fiscalización sobre la información contenida en el REINFO, lo que determina la permanencia o la exclusión del minero informal de dicho registro. Dicha fiscalización puede ser efectuada en gabinete y/o en campo y se realiza durante la vigencia del proceso de formalización minera integral.

El resultado de la fiscalización de gabinete y/o campo está contenido en un Informe Técnico y/o Legal elaborado por la DGFM o las DREM (o quien haga sus veces). Dicho informe concluye si el minero inscrito en el REINFO se encuentra o no bajo alguna de las siguientes causales de exclusión:

- No encontrarse desarrollando actividad minera.
- Incumplimiento de las condiciones que le corresponden al pequeño minero o minero artesanal (por ejemplo, el número máximo de hectáreas), de acuerdo al artículo 91 del TUO de la LGM.
- Desarrollo de actividad minera fuera de las zonas de pequeña minería y minería artesanal en la región Madre de Dios, a que hace referencia el Decreto Legislativo N° 1100¹⁵.
- Desarrollo de actividad minera en las áreas no permitidas para el ejercicio de la actividad minera, tales como zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas, y otras de conformidad con el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1336.
- Desarrollo de actividad minera fuera del derecho minero declarado en el Registro Integral de Formalización Minera.
- Desarrollo de actividad minera dentro de los 50 kilómetros de la zona de frontera, siendo extranjero, conforme al artículo 71 de la Constitución Política del Perú.
- Desarrollo de actividad minera usando dragas y otros artefactos similares en todos los cursos de agua, ríos, lagos y lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales; así como chutes, quimbaletes, molinos y pozas de cianuración, motobombas y otros equipos que se utilizan en actividades mineras ilegales; de acuerdo con el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1100.

¹⁵ Con excepción de lo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1100 y la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1293.

- Desarrollo de actividad minera en áreas que cuenten con resolución de inicio/reinicio de actividades a nombre del minero informal o de personas distintas al dicho minero inscrito en el REINFO.
- Desistimiento expreso de continuar con el proceso de formalización minera integral.
- Incumplimiento de los requisitos para la emisión de la autorización de inicio o reinicio de actividades, determinado como consecuencia de la verificación descrita en la sección 5.1.2.4.
- Transferencia o cesión del derecho minero formulado en ejercicio del Derecho de Preferencia señalado en el artículo 12 del Decreto Legislativo N° 1336.
- No realizar la expresión de interés para suscribir contrato de explotación con Activos Mineros S.A. cuando se desarrolla actividad en Áreas de no Admisión de Petitorios (ANAP).
- Encontrarse con sentencia firme por la comisión del delito previsto en el artículo 307-A del Código Penal.
- Desarrollo de actividad minera sobre áreas de prospectos o proyectos mineros inscritos en el proceso de promoción de la inversión privada.
- Incumplir con el desarrollo de actividad minera de forma pacífica, sin vulnerar el derecho a la vida, a la integridad, seguridad o salud de las personas; o provocar daños a las instalaciones públicas o privadas.

Si el Informe Técnico y/o Legal concluye que la información contenida en el REINFO es conforme y/o que el sujeto no se encuentra bajo las causales de exclusión, la autoridad traslada dicho informe al minero informal para su conocimiento.

Caso contrario, si el Informe concluye que la información contenida en el REINFO presumiblemente carece de veracidad y/o que el sujeto se encuentra bajo alguna de las causales de exclusión, a través de un acto administrativo, se otorga al minero informal un plazo de cinco días hábiles para emitir su descargo, prorrogable a solicitud siempre y cuando la razón de la solicitud no sea responsabilidad del minero ni tampoco de darse la prórroga se afecte a un tercero. Vencido el plazo referido y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad emite la Resolución Directoral que resuelve el procedimiento determinado, de corresponder, la exclusión del minero informal. El plazo para expedir la Resolución que resuelve el presente procedimiento es de 30 día hábiles, salvo en los casos en los que se haya efectuado una fiscalización en campo para lo cual puede ampliarse el plazo para resolver hasta un

máximo de 30 días hábiles adicionales. Cabe mencionar que las Resoluciones Directorales pueden ser materia de impugnación.

El minero informal excluido debe suspender su actividad minera y está sujeto a las medidas y/o sanciones de carácter administrativo, civil y/o penal, de corresponder. Las resoluciones que resolvieron la exclusión son puestas en conocimiento del Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de que dichas instituciones actúen de acuerdo con sus competencias. El flujograma del proceso descrito se observa en el **Anexo N°11**.

6. Cuellos de botella y alternativas de solución

En el siguiente cuadro se presentan los cuellos de botella identificados a partir de las entrevistas realizadas. Se los ha clasificado de acuerdo con los procesos que atañe, así como las causas y consecuencias que genera.

Cuadro N° 6: Matriz de cuellos de botella y alternativas de solución

Procesos	Cuello de botella	Causa	Consecuencia
Presentación documentaria	-Dificultad para la presentación del IGAFOM	-Inexistencia de plataforma para presentación de documentos de manera virtual -Desconfianza para el uso de plataforma de mesa de partes virtual	-Costo de oportunidad de trasladarse de su zona de oficio a la oficina respectiva -Gastos de pasajes y viáticos -No es posible realizar una trazabilidad al estado de trámite de formalización del usuario
	-Excesiva dificultad para conseguir la acreditación del terreno superficial y del subsuelo	-Dificultad para encontrar espacios de negociación. -Ambiente de informalidad durante las negociaciones -Posición cultural de los mineros informales	-Minero informal no presenta requisitos que acrediten el terreno superficial y subsuelo
Gestión documentaria	-Dificultad para compartir información entre la DREM y entidades técnicas opinantes	-Plataforma virtual no permite la interoperabilidad entre la DREM y entidades técnicas opinantes	-Información presentada por el minero informal se pierde -No se cumplen las fechas normativas para la presentación de observaciones
	-Excesiva dificultad para lograr la exclusión de mineros dentro de zonas prohibidas y áreas restringidas	-Interpretación normativa que privilegia el proceso sobre la orientación a resultados -Medidas judiciales interpuestas por los mineros ilegales encubiertos de informales a funcionarios de la DGFM	-Mineros ilegales encubiertos de informales siguen operando bajo el REINFO
	-Dificultad del minero para subsanar las observaciones de las entidades técnicas opinantes	-Observaciones de las entidades técnico opinantes parecieran no adecuarse a la realidad de los pequeños mineros y mineros artesanales	-Minero informal demora la presentación de observaciones

Procesos	Cuello de botella	Causa	Consecuencia
	-Dificultad para notificar las observaciones de las entidades técnicas opinantes al usuario del proceso	-Información errónea en la inscripción del REINFO -Dificultad para localizar al minero informal	-Minero ilegal encubierto de informal se aprovecha del procedimiento
	-Dificultar para realizar la verificación de la acreditación del terreno superficial	-Acceso limitado a la información	-Demora en la verificación de la acreditación del terreno superficial.
Verificación en campo	-Dificultad para realizar la verificación en campo	-Limitados recursos por parte de las DREM o GREM -Limitadas condiciones de accesibilidad	-Demora para realizar la verificación en campo
Exclusión	-Dificultad para efectivizar la exclusión del REINFO	-No existe un sistema que permita la interoperabilidad de la información entre la DREM o GREM y DGFM	-No es posible la intervención de mineros ilegales encubiertos de informales aun cuando existe una resolución de exclusión. -Titulares de derechos mineros enfrentan una sobrecarga económica y operativa debido a la presencia de mineros informales e ilegales en sus concesiones.

Elaboración: propia

6.1 Presentación documentaria

6.1.1 Dificultad para la presentación del IGAFOM

Uno de los requisitos solicitados para la formalización del minero informal inscrito en el REINFO es la presentación del IGAFOM. Para ello, se generó una plataforma virtual específica denominada Ventanilla Única de Formalización que les permitía subir el documento en formato PDF y que se generara una notificación de carga y presentación del documento para el minero informal, así como una notificación de recepción para la DREM o GREM respectiva.

Sin embargo, actualmente se ha evidenciado que la interfaz de la VUF generada para el minero informal no está operativa, lo que dificulta la presentación del IGAFOM, así como la presentación de la subsanación de las observaciones que hayan presentado la DREM y/o las entidades técnico opinantes al mismo. Estas complicaciones han

provocado que el minero en proceso de formalización tenga que utilizar como plataforma alterna la mesa de partes de las DREM o GREM respectivas, lo que ha implicado que ahora el minero informal tenga que apersonarse a las oficinas de la DREM para presentar el IGAFOM y/o tenga que utilizar las mesas de partes virtual.

En el primer caso, ha generado que el minero en proceso de formalización tenga que incurrir en costos de viajes y viáticos, así como en un costo de oportunidad al tener que trasladarse desde su zona de oficio a la capital del departamento y no poder realizar su actividad. En el segundo caso, la desconfianza y desconocimiento ha mermado la utilización de las mesas de partes virtual, pues implica la generación de un correo, la atención de la notificación de recepción y no tener un medio que permita la trazabilidad de su documento. Inclusive, ante la ausencia de una VUF, se ha revelado durante las entrevistas que hubo mineros en proceso de formalización que presentaron su IGAFOM al MINEM.

6.1.2 Excesiva dificultad para conseguir la acreditación del terreno superficial y del subsuelo

En general, se advierte del desarrollo de las entrevistas, que el requisito más complicado de conseguir para los usuarios del proceso de formalización minera resultan los documentos que acrediten la titularidad del predio y/o uso del terreno superficial y la concesión minera y/o el contrato de cesión minera o contrato de explotación.

Esta situación se sustenta en la dificultad de las negociaciones para suscribir dichos contratos o conseguir los documentos, pues existe la posibilidad de que el titular del predio y/o concesión no esté dispuesto a negociar, por el miedo infundado de que se le quite su derecho y/o propiedad o directamente porque no está dispuesto a entrar en un proceso de negociación.

Por otro lado, en aquellos casos en los que sí existe una disposición a negociar, se presenta el plano de la ilegalidad. Según se nos precisó durante las entrevistas, muchos titulares de concesiones prefieren negociar con los pequeños mineros y mineros artesanales para llegar a un acuerdo que le permita al minero realizar su actividad, pero no a través de un contrato de cesión minera y/o explotación. Es decir, les permiten realizar su actividad, pero a través de un pago en especie o pago en efectivo sin dejar un registro de venta. Esta figura es de provecho para el titular de la concesión pues, dada la falta de fiscalización y el paraguas legal que ha generado el REINFO, le permite recibir mineral, procesarlo en plantas ilegales, recibir dinero por la venta del mineral y no emitir ningún comprobante, con lo que no se genera impuesto por pagar.

Por último, existen los casos en los que la dificultad de la negociación radica en la posición cultural de los mineros artesanales. Según se nos evidenció durante las entrevistas, las concesiones otorgadas con anterioridad no tomaron en cuenta la presencia de mineros artesanales dentro del área de concesión, se otorgó el derecho

sin tener conocimiento real de lo que estaba dentro del territorio concesionado. Esto habría generado que mineros artesanales con arraigamiento histórico dentro del territorio concesionado consideren que es legal lo que están haciendo, dificultando el proceso de negociación.

6.2 Gestión documentaria

6.2.1 Dificultad para compartir información entre la DREM y entidades técnicas opinantes

Como se detalló en puntos anteriores, el proceso de formalización minera integral consideró la creación de una plataforma virtual específica denominada Ventanilla Única de Formalización con el objetivo de que los usuarios del proceso puedan realizar la presentación de sus documentos, que las DREM y las entidades técnicas opinantes puedan revisarlos, y que pueda realizarse un seguimiento y monitoreo al proceso de formalización minera.

Sin embargo, ello no se ha concretado, ya que, de las entrevistas con las entidades técnicas opinantes, se evidenció que actualmente la interfaz generada para dichas entidades funciona mal, por lo que no es posible la interoperabilidad de la información con la DREM y con el usuario del proceso. Se nos precisó durante las entrevistas realizadas que existen dos errores puntuales. Primero, que se perdía la información presentada por el minero informal al momento de ser derivada por la DREM a las entidades técnicas opinantes y, segundo, que las fechas que se registraban en la plataforma no eran las correctas.

En el primer caso, se señaló durante las entrevistas que la plataforma notificaba a la DREM el envío del documento a las entidades técnicas opinantes, pero no notificaba a las entidades técnicas la recepción del mismo y solo en algunas ocasiones llegaba a su buzón el documento. Esto habría generado que trámites de formalización se pierdan al no quedar registro de la recepción del documento y que sean recuperados cuando la DREM alertó a la entidad técnica opinante de la existencia de dichos registros. A partir de esa experiencia se dejó de usar la VUF y se privilegió el uso de la mesa de partes.

Por otro lado, el segundo caso refiere al descalce en el registro de las fechas de derivación de documentos dentro de la VUF. Según se nos precisó durante las entrevistas, había una confusión entre la fecha de derivación del documento de la DREM a las entidades técnicas opinantes y la fecha en la que el minero informal registraba el documento en la VUF. Esto resultaba importante para las entidades técnicas opinantes pues, según normativa, las entidades técnicas disponen de un plazo de presentación de observaciones y/o recomendaciones, que no era posible de ser cumplido pues la VUF

consideraba como fecha inicial la fecha en la que el minero informal registraba el documento, no la fecha en la que la DREM derivaba el documento.

6.2.2 Excesiva dificultad para lograr la exclusión de mineros dentro de zonas prohibidas y áreas restringidas

Como se evidenció en la sección de identificación de procesos, existe un proceso paralelo dentro del proceso de formalización minera integral denominado exclusión que, de realizarse, obliga al minero a suspender su actividad minera y estar sujeto a las medidas y/o sanciones de carácter administrativo, civil y/o penal que correspondan.

Este proceso; sin embargo, no es de fácil implementación, aun cuando el minero se encuentra en zonas prohibidas y/o restringidas. Se evidenció de las entrevistas realizadas, que existen mineros con REINFO que se encuentran dentro de Áreas Naturales Protegidas, que deberían ser excluidos directamente del REINFO, y algunos casos de mineros con REINFO que se encuentran en concesiones de terceros que han presentado solicitudes de exclusión. En ninguno de esos casos se ha logrado la exclusión del minero con REINFO.

Esta situación se debería a la celosa interpretación normativa que se hace, que privilegia el debido proceso por sobre la orientación a resultados. Se precisó durante las entrevistas que, estos mineros con REINFO seguían realizando sus actividades mientras interponían medidas judiciales para paralizar el proceso de exclusión, o que generaban demandas a los funcionarios de la DGFM.

6.2.3 Dificultad del minero para subsanar las observaciones de las entidades técnicas opinantes

El proceso de formalización minera integral tiene como usuarios del proceso a pequeños mineros y mineros artesanales; sin embargo, a partir de las entrevistas desarrolladas se ha identificado que las observaciones y/o precisiones que presentan parecieran no adecuarse a la realidad de esos usuarios. Sin embargo, también se precisó que el contenido a colocar en el IGAFOM, el requisito que se señala como el más problemático, es muy simplificado.

Cabe mencionar que, solo se requiere la aprobación del IGAFOM para continuar con el proceso de formalización, mas no se contempla que la verificación de su cumplimiento pueda ser causal de exclusión o suspensión. A su vez, el IGAFOM, tanto en su aspecto preventivo como correctivo, ha sido diseñado para que el minero en vías de formalización registre la información específica que requieren los formatos¹⁶, y dado que

¹⁶ De acuerdo con el DS N° 038-2017-EM, el Aspecto Correctivo del IGAFOM contiene mínimo: (i) Información general de la actividad, (ii) descripción de la situación actual de las áreas donde se hubiera desarrollado la actividad minera, (iii) plan de manejo ambiental, (iv) medidas de cierre y post cierre, (v) cronograma de implementación y (vi) actividades de seguimiento y control; por otro lado, el aspecto preventivo contiene mínimo: (i) actividad minera según el método, (ii) línea

el instrumento tiene carácter de declaración jurada, se presume que la veracidad de la información registrada.

Por otro lado, también se resaltó como ejemplo a las observaciones y/o precisiones presentadas por la Autoridad Nacional del Agua (ANA), al desconocer el proceso operativo que siguen los pequeños mineros y mineros artesanales para el desarrollo de sus actividades, por lo menos, en la minería filoniana. Según especialistas mineros, el agua en actividades de pequeña minería y minería artesanal es para el consumo humano, no para las actividades de explotación, por lo que no tendría sustento técnico el requerimiento de mayores precisiones.

6.2.4 Dificultad para notificar las observaciones de las entidades técnicas opinantes al usuario del proceso

El proceso de gestión documentaria involucra, como una de sus actividades, por lo menos para el caso del IGAFOM, la presentación de observaciones y/o precisiones para que puedan ser atendidas por el minero informal. Ello; sin embargo, resulta complicado de notificar en ocasiones debido a la información errónea que consta en la inscripción del REINFO o la dificultad para localizar al minero informal.

De las entrevistas realizadas, por ejemplo, se evidencian casos en los que el minero informal puede aprovecharse del procedimiento. La presentación del IGAFOM es un requisito para mantener la condición de vigencia dentro del REINFO y con ello tener la viabilidad legal para realizar actividad minera. La absolución de observaciones y/o precisiones no implica una modificación dentro de la condición de vigencia, por lo que, existe la posibilidad de presentar el IGAFOM, mantener la condición de vigencia, y que el minero informal se excuse de la absolución de observaciones debido a que nunca se logró su notificación.

6.2.5 Dificultad para realizar la verificación de la acreditación del terreno superficial

Uno de los requisitos para lograr la formalización del pequeño minero y minero artesanal es la acreditación de la titularidad del predio y/o uso del terreno superficial, que una vez presentado el documento correspondiente por parte del minero informal, debe ser verificado por la DREM o GREM.

La verificación; sin embargo, según se desprende de las entrevistas realizadas, resulta complicada debido a las limitaciones de información que existen. La DREM o GREM correspondiente debe solicitar información a la SUNARP por cada presentación documentaria que haga el minero informal; y a través de ello advertir si lo acreditado por el minero informal es verídico o si existe alguna superposición con algún otro predio.

base, (iii) identificación y evaluación de impactos ambientales, (iv) plan de manejo ambiental, (v) plan de monitoreo y control, (vi) medidas de cierre y post cierre y (vii) cronograma de implementación de las medidas de manejo ambiental.

Actualmente, las DREM o GREM no cuentan con un sistema o una base de datos que les permita realizar esta verificación de manera oportuna.

6.3 Verificación en campo

6.3.1 Dificultad para realizar la verificación en campo

Existe una excesiva dificultad por parte de las DREM o GREM para realizar la verificación en campo una vez el minero informal ha presentado todos los requisitos. Según se evidencia de las entrevistas realizadas, la dificultad radica en las condiciones de accesibilidad al territorio indicado por el minero informal, así como por las limitaciones de recursos por parte de las DREM o GREM para realizar la verificación en campo. Son comunes los casos en los que se solicita al minero informal que pueda dotar de camionetas y demás insumos para realizar la visita.

6.4 Exclusión

6.4.1 Dificultad para efectivizar la exclusión del REINFO

Como se evidenció en la sección de identificación de procesos, existe un proceso paralelo dentro del proceso de formalización minera integral denominado exclusión que, de realizarse, obliga al minero a suspender su actividad y estar sujeto a las medidas y/o sanciones de carácter administrativo, civil y/o penal que correspondan.

Este proceso comienza con la verificación en gabinete o campo por parte de la DGFM o la DREM a la información consignada por el minero informal dentro del REINFO; y culmina con la emisión de una resolución de exclusión. No obstante, se evidencia de las entrevistas realizadas que existe una diferencia importante entre aquellos mineros que se encuentran fuera del proceso de formalización porque se ha emitido una resolución de exclusión y aquellos que se encuentran fuera del REINFO.

Dado que la DGFM es la encargada de la administración del REINFO, se precisó durante las entrevistas realizadas que existen casos en los que la DREM o GREM emite una resolución indicando la exclusión de un minero informal del proceso de formalización, y a pesar de ello, el minero informal permanece dentro del portal web en el que se observa el padrón del REINFO.

Esto representa un problema ya que, una vez el minero ha sido excluido del REINFO, deberá estar sujeto a las medidas y/o sanciones de carácter administrativo, civil y/o penal que correspondan; en particular, a cualquier actividad de fiscalización en la que participen la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público a través de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA); sin embargo, dado que aún es posible ver en la inscripción del minero dentro del portal web en el que se observa el padrón del REINFO, no es posible su intervención y puede seguir realizando actividad minera.

Junto con ello, se debe tomar en cuenta la sobrecarga económica y operativa que enfrentan los titulares de derechos mineros que observan dentro de sus concesiones la presencia de mineros informales e ilegales. Según datos de la Agenda Temprana del MINEM al 2024, se estima que el 64% de los mineros informales están en concesiones de terceros, en lugares prohibidos para actividades mineras o en áreas naturales protegidas; por lo que se hace relevante esta consecuencia.

Por último, precisar que este problema se sustentaría en la falta de un sistema que permita la interoperabilidad de la información entre los actores intervinientes dentro del proceso de formalización. En particular, del flujo de información entre las DREM o GREM que emiten la resolución de exclusión y la DGFM.

7. Problemática general y recomendaciones

El proceso de formalización minera integral no ha sido ajeno a problemas generales que afecten su desarrollo y la consecución de sus objetivos. Si bien en la sección anterior se han planteado cuellos de botella que afectan a procesos específicos, en la presente sección se desarrollan los problemas que afectan a la integridad del proceso de formalización, según la revisión de literatura realizada y lo sistematizado a partir de las entrevistas desarrolladas con los diferentes actores intervinientes.

En suma, se han evidenciado ocho (08) problemas generales que estarían afectando al proceso de formalización minera, los cuales se presentan en la siguiente ilustración. Cabe detallar que, el orden de presentación de los problemas no representa una prelación de estos.

Ilustración N° 14: Problemática general del proceso de formalización minera integral



Elaboración: propia

7.1 Inadecuada caracterización del usuario del proceso e inexistencia de filtros previos

El proceso de formalización minera nació como una estrategia de formalización extraordinaria para los pequeños mineros y mineros artesanales que venían realizando actividad minera. En ese sentido, basó su estrategia en lograr el auto registro de los mismos mineros en un padrón denominado Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) bajo el compromiso de cumplir ciertos requisitos que aseguren su formalización en materia técnica, ambiental y legal.

No obstante, durante ese proceso de auto registro, se recibió una importante cantidad de solicitudes, sin tener algún conocimiento previo de cuántos eran efectivamente los pequeños mineros y mineros artesanales. Producto de ello, se aceptó dentro del REINFO solicitudes sin tener la certeza de que se referían a pequeños mineros y mineros artesanales, considerando las definiciones presentadas en las secciones iniciales de este informe; es decir, personas naturales o jurídicas que se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales, en su categoría de

pequeño minero, y aquellos que lo hacen como medio de sustento y con métodos manuales y/o equipos básicos, en su categoría de minero artesanal.

Según se nos comentó en las entrevistas realizadas, en el REINFO se encuentran registros de personas que ni si quiera realizan actividad minera, que presentaron su solicitud y obtuvieron su registro únicamente por “*tinkeo*”; es decir, que vieron la posibilidad y obtuvieron un registro por especulación. Están también los que realizaban actividad minera, pero en concesión de terceros, o en lugares no aptos para realizar la actividad, como lo podrían ser las Áreas Naturales Protegidas (ANP); y por último, están los que realizan actividad minera y efectivamente están dentro del REINFO bajo la intención y con el compromiso de formalizarse, que consideramos son la minoría.

Esta situación, si bien pareciera haberse provocado debido a los requisitos asequibles que suponía inscribirse en el REINFO (Ver proceso de nivel 1.1: Inscripción en el REINFO) y a la inexistencia de filtros previos que involucre el cruce de información de manera automática con entidades relevantes tales como SERNANP e INGEMMET, estaría sobre todo relacionada a la falta de verificación por parte de la DGFM de los registros que se han ingresado al REINFO.

Es evidente que el proceso de formalización minera integral no ha logrado los resultados esperados; pero, más allá de los resultados que se observan respecto a la cantidad de inscripciones en el REINFO y la cantidad de formalizados (aproximadamente el 2.3% según declaraciones de la DGFM en el XV Congreso Nacional de Minería), el fracaso del proceso se evidencia en el encubrimiento que permite el REINFO al funcionar como un paraguas o un permiso que encubre a mineros ilegales, sin ninguna intención de formalizarse, para realizar actividades de exploración, explotación y traslado de mineral.

En tal sentido, se presenta como recomendación general la depuración de los inscritos en el REINFO considerando la definición de pequeño minero y minero artesanal que se especifica en el TUO de la LGM (Ver Ilustración N° 1). El objetivo de esta iniciativa radica en depurar el registro y quedarse únicamente con los usuarios que cumplan con dichas características y que efectivamente tengan la posibilidad e intención de formalizarse.

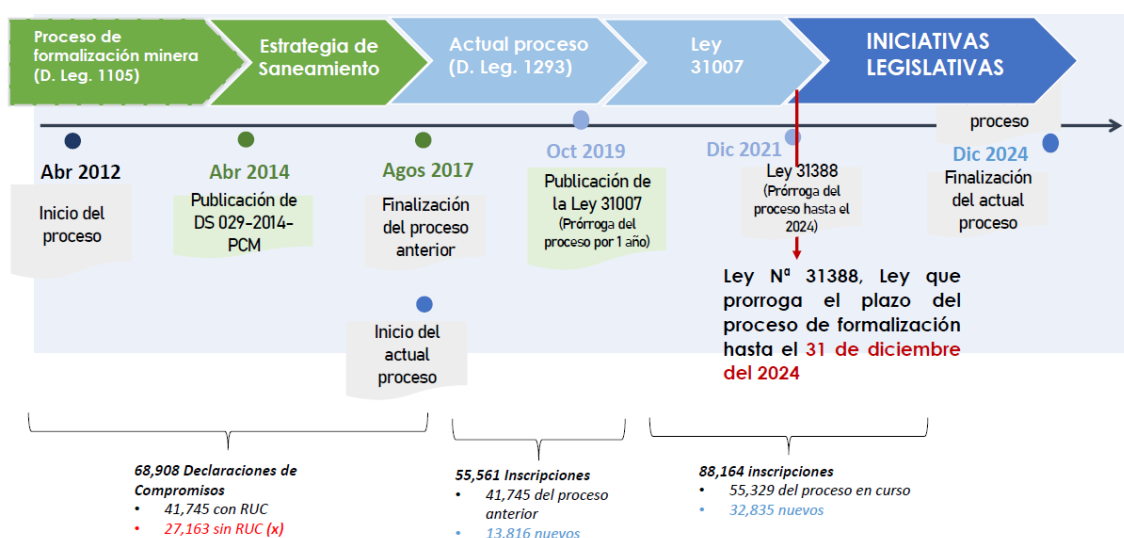
7.2 Desvirtuación del carácter excepcional del proceso

El proceso de formalización minera fue concebido como un proceso excepcional pues permitía la formalización de pequeños mineros y mineros artesanales que venían realizando actividad minera a través de la presentación de ciertos requisitos documentarios durante un periodo inicial de aproximadamente dos años. Este carácter excepcional, sin embargo, fue desvirtuado debido a distintas situaciones, tales como extensiones de plazo, apertura de inscripciones en el REINFO, flexibilización normativa y modificaciones al proceso. De hecho, a la fecha, el proceso de formalización minera lleva más de doce (12) años desde que inició en el 2012 mediante la publicación del DL N°1105 y su continuidad mediante la publicación del DS 029-2014-PCM y el DL N°1293,

lo que ha perjudicado la predictibilidad de la política y ha incentivado a que los actores esperen un nuevo cambio, antes que aceptar las disposiciones vigentes (Hopkins, et al., 2020).

En efecto, tal y como se ha descrito en la evolución del marco normativo del proceso de formalización minera, el proceso ha estado sujeto a diversas modificaciones normativas que incidieron en su plazo de vigencia y que aperturaron la inscripción dentro del registro de formalización (antes denominado RNDC y RS, y actualmente denominado REINFO) hasta en tres ocasiones. Esta particularidad, como se nos comentó durante las entrevistas, ha dinamitado todo esfuerzo relacionado a lograr la formalización.

Ilustración N° 15: Ampliaciones de plazo de vigencia del proceso de formalización y apertura de inscripciones



Fuente: DGF M

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta el efecto que esto ha causado sobre los usuarios del proceso y los actores intervinientes. Según se desprende de las entrevistas, estas modificaciones excesivas han generado que usuarios inscritos en el REINFO consideren que son sujetos de derecho como pequeños mineros y mineros artesanales únicamente por estar dentro del registro. En ese sentido, consideran que deben seguir operando bajo este modelo, indistintamente de la categorización de minero informal y de no cumplir con la presentación de requisitos. De hecho, resalta el ejemplo que se nos comentó durante las entrevistas, donde un grupo de funcionarios públicos terminó siendo intervenido por tratar de actuar frente al desarrollo de actividad minera de un usuario con REINFO en condición de suspendido.

En suma, esta desvirtuación de la condición excepcional del proceso de formalización minera ha generado un total desalineamiento de incentivos dentro de los usuarios y actores involucrados en el proceso de formalización. Por un lado, los mineros dentro del REINFO al ver que no existe un plazo para la presentación de requisitos, o por lo menos que no se exigen, que pueden seguir realizando su actividad minera con la sola

presentación del REINFO, independientemente de la condición en la que se encuentre, y que no existe una fiscalización efectiva, continúan con sus actividades.

En tal sentido, se presenta como recomendación general establecer plazos perentorios por etapas. En primera instancia, se propone la incorporación de plazos de presentación de los requisitos, en línea con lo que se trató de implementar mediante el DL 1607 y el actual proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal publicado por el MINEM el 17 de julio del 2024; no obstante, se deberá tener en cuenta el impacto social que ello supone y la viabilidad de su implementación, dadas las posiciones particulares que parecieran haber dentro del Congreso de la República¹⁷.

7.3 Problemas de gestión y recursos limitados

Para una adecuada implementación de cualquier proceso, se requiere contar con una estrategia que contemple una serie de recursos, entre los que destacan los recursos humanos, financieros - presupuestales y tecnológicos que permita la interoperabilidad de sus sistemas a efectos de tener información oportuna para todos los actores intervinientes y un efectivo proceso de toma decisiones.

En el caso del proceso de formalización minera, tal y como se desprende de la identificación de procesos realizados, la serie de actividades y actores planteados lo convierten en uno complejo, pues considera la participación de distintos niveles de gobiernos (coordinación vertical) y se relaciona además con distintos sectores (coordinación horizontal) para lograr su objetivo. En ese sentido, el proceso de formalización minera para su óptimo desarrollo requiere de una dotación de recursos importantes.

No obstante, de acuerdo con las entrevistas realizadas a distintos actores participantes directa o indirectamente dentro del proceso de formalización, se evidencia que los recursos humanos, financieros – presupuestales y tecnológicos resultan escasos para lograr los objetivos del proceso de formalización, y afectan sobre todo a los encargados operativos de implementar el proceso; es decir, a las DREM o GREM de los Gobiernos Regionales.

Las DREM o GREM no cuentan con el recurso humano suficiente para realizar las labores que el proceso de formalización minera integral norma. De hecho, operativamente resulta imposible que puedan lograr la formalización de los casi 90 mil inscritos en el REINFO, dado que en sus manos se encuentra la labor de verificación del cumplimiento de presentación de los cinco requisitos que exige el proceso; la evaluación del contenido de los mismos; la revisión de los informes que emiten las

¹⁷ En la sección de contingencias legales se analiza las iniciativas legislativas formalmente presentadas respecto a la materia.

entidades técnicas opinantes; la verificación en campo para corroborar que la información consignada en los documentos sea correcta; entre otros.

Adicionalmente, se ha evidenciado que los recursos tecnológicos dispuestos para la simplificación de las tareas que involucra el proceso de formalización minera integral no han sido adecuados, pues han presentado serias deficiencias en algunas de sus interfaces. La Ventanilla Única de Formalización (VUF) no ha sido una plataforma interoperable que permita la simplificación del manejo de información, ni mucho menos el monitoreo y seguimiento al proceso de formalización que emprende cada minero informal inscrito en el REINFO. En suma, la VUF, si bien se generó como una idea innovadora, en la práctica no ha funcionado más que como una mesa de partes para algunos.

Así también, el proceso de formalización minera no ha sido ajeno a las limitaciones del manejo presupuestal y de abastecimiento que existen dentro de la gestión pública. Respecto al tema presupuestario, la dotación de recursos pareciera haber sido limitada, aunque la ejecución de estos también. El año 2023 se destinó para la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, a través del Programa Presupuestal 0126, un total de S/ 24,102,067; de los cuales S/ 14,502,497 (60%) estaba destinado al MINEM y S/ 9,599,570 (40%) a los gobiernos regionales. De estos montos, el MINEM logró una ejecución del 93.9%; mientras que los gobiernos regionales tan solo el 66.3%. Como se evidencia, si bien el presupuesto anual pareciera ser muy bajo para lograr la formalización del total de inscritos en el REINFO, la capacidad de gestión para ejecutar esos recursos también pareciera ser limitada.

En concreto, de las entrevistas realizadas se destaca la existencia de casos en los que las DREM o GREM no gestionan un proceso de contratación oportuno. Existen casos en los que el personal de fiscalización es contratado recién en los meses de agosto y septiembre, por lo que solo cuenta con alrededor de 3 o 4 meses para realizar sus labores de formalización en el año corriente, o casos en los que el personal está en la sede del GORE, pero como no tiene contrato vigente, su firma no tiene reconocimiento y retrasa la emisión de informes que permiten la continuidad del proceso de formalización.

Ante estos problemas de gestión y de recursos limitados, como recomendación general, se propone la formulación de incentivos presupuestarios que alineen a los gobiernos regionales a culminar el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal. Un instrumento que se debería evaluar para lograr el alineamiento de los gobiernos regionales es la formulación y/o actualización de un programa presupuestal multisectorial que busque la culminación del proceso de formalización minera.

7.4 Deficiente interoperabilidad de la información

Como uno de los principales problemas se encuentra la deficiente interoperabilidad del flujo de información que se genera producto de la implementación del proceso de formalización minera. Este problema afecta a la integridad del proceso, desde la solicitud generada por el minero informal para inscribirse en el REINFO, la presentación de documentos, su derivación a las entidades técnicas opinantes, su evaluación, la notificación de observaciones y/o precisiones a los usuarios del proceso, el proceso paralelo de exclusión y la verificación en campo.

Como se ha descrito en la sección cuellos de botella, esta falta de interoperabilidad ha impactado directamente en el proceso de formalización minera, por ejemplo, ha generado que se pierdan documentos presentados por el minero informal al momento de ser derivados por la DREM a las entidades técnicas opinantes, que se generen retrasos en la presentación de observaciones y que exista una diferencia operativa entre ser excluido del proceso de formalización minera y del REINFO, entre otros.

No obstante, sin perjuicio de lo anterior, esta falta de interoperabilidad ha impactado negativamente porque no existe una forma de realizar un seguimiento y monitoreo oportuno de cómo va en detalle el proceso de formalización minera, y además, porque no ha generado espacios de simplificación y alivio de la carga de trabajo a través del aprovechamiento de recursos de tecnologías de la información, que permita verificar el cumplimiento de ciertos requisitos de manera automática, y que como resultado, descargue de responsabilidades a los funcionarios de las DREM y se les asigne únicamente aquellas que requieren su labor física, por ejemplo, las actividades de verificación en campo.

Por lo tanto, como recomendación general se propone la implementación de un sistema que permita la interoperabilidad de la información entre todos los actores que intervienen directamente en el proceso de formalización minera; es decir, las DREM o GREM de los gobiernos regionales; la DGFM del MINEM, las entidades técnicas opinantes y los usuarios del proceso. Esta iniciativa podría considerar interfaces diferenciadas para las instituciones públicas y los usuarios del proceso.

7.5 Deficiente fiscalización y falta de trazabilidad

Según estimaciones del IPE (2024), la exportación de oro ilegal en el Perú se ha multiplicado hasta por siete durante el periodo 2005 – 2023, y ha alcanzado las 77 toneladas ese último año, lo que acrecienta aún más la brecha que existe entre lo exportado y la producción de oro legal declarada. Esta situación, si bien general a la actividad minera, es particular a la pequeña minería y minería artesanal, dada la deficiente fiscalización que existe y la falta de trazabilidad.

En efecto, según se nos ha comentado durante las entrevistas, un problema que afecta el desarrollo de todo el proceso de formalización es que no existe una trazabilidad de la cadena de valor de la actividad minera que tome en consideración sus diferentes características (por ejemplo, entre actividad filoniana o fluvial, o de distinto tipo de mineral). De hecho, se comenta con facilidad la posibilidad de alquilar o vender REINFOs a mineros ilegales a efectos de que puedan procesar su oro en las plantas de beneficio y poder “blanquearlo”.

Si bien existen algunos estudios que intentan caracterizar la cadena de valor de la actividad minera, en todos esos se concluye que el eje gravitacional, por lo menos en la actividad minera filoniana, son las plantas de beneficio, por ser estas el medio por el que pasa todo el mineral para que pueda ser beneficiado y luego comercializado. En las plantas de beneficio; sin embargo, no existiría un proceso de debida diligencia tal y como lo tienen las plantas de beneficio para la gran y mediana minería. En concreto, se precisó durante las entrevistas que el proceso de debida diligencia que utilizan las plantas de beneficio a las que llegan los pequeños mineros y mineros artesanales consiste en consultar si tiene REINFO vigente, sin considerar la posibilidad de que el mineral haya podido ser extraído de una concesión distinta, que haya podido ser robado en el trayecto, que se haya extraído bajo condiciones técnico – ambientales insostenibles, entre otros.

Aunado a ello, se presenta la deficiente fiscalización que existe para evaluar la declaración de producción de los pequeños mineros y mineros artesanales en proceso de formalización. La norma precisa que el minero debe hacer una declaración semestral; sin embargo, esta es una declaración sustentada en aquello que ha podido ser vendido a través de algún comprobante. No obstante, según se desprende de las entrevistas, existe la práctica de vender el mineral a la mano, donde no hay ningún comprobante y todo el pago es en efectivo y no bancarizado. Ello estaría sucediendo tanto con aquellos mineros que tienen un REINFO bajo la condición de suspendido, como en aquellos que tienen un REINFO vigente.

Además, se debe tomar en cuenta que los mineros informales no estarían respetando las limitaciones que impone normativamente la condición de suspendido dentro del REINFO. Según se establece en la normativa vigente, un minero con REINFO bajo la condición de suspendido está prohibido de realizar actividad minera; sin embargo, no estaría cumpliendo esa disposición porque al momento de ser intervenidos por parte de la PNP y el Ministerio Público, la revisión que se les hace radica únicamente en constatar que tienen REINFO, mas no constatan la condición bajo la que se encuentran.

Esta situación se sustenta en muchas aristas, por un lado, se presentan los incentivos propios de las plantas de beneficio, que a efectos de obtener una mayor ganancia requieren procesar una mayor cantidad de mineral, y encuentran en el REINFO el escudo perfecto para actuar dentro de la legalidad y sustentar su proceso de debida

diligencia. Por otro, está la debilidad de las DREM o GREM de los gobiernos regionales para realizar una efectiva fiscalización a las plantas de beneficio categorizadas como de pequeña minería y minería artesanal, así como para fiscalizar adecuadamente las declaraciones de producción que realizan los mineros inscritos en el REINFO. Cabe detallar además que, durante las entrevistas, se deslizó la posibilidad de existir una suerte de colusión entre dichas instituciones públicas y la minería ilegal; o si no es ello, el miedo que tendrían de enfrentarse ante esas actividades, tanto por el contexto criminal y delictivo que las viene caracterizando en estos últimos años, así como por la desarticulación que podría existir con las instituciones encargadas de su erradicación; es decir, con la PNP y Ministerio Público.

Es importante también abordar las consecuencias intrínsecas y negativas de no formalizarse y a las cuales no se les hace seguimiento, tales como los pasivos ambientales sin remediar. Si bien el IGAFOM permite identificar los pasivos ambientales y trazar un plan de acción para su gestión, no existe una normativa específica sobre qué hacer con aquellos mineros en vías de formalización cuyo IGAFOM ha sido observado y no ha sido subsanado. Como se indicó en la sección 5.2.1, si bien un minero suspendido no puede seguir realizando actividad minera, no se prevé en la norma la remediación de los pasivos ambientales producto de su actividad. Esta situación es aún más alarmante para el caso de los mineros excluidos, que, si bien ya no podrán seguir realizando actividad minera, habrían dejado pasivos ambientales sin resolver.

La existencia de pasivos ambientales sin remediar significa un grave riesgo medioambiental y de salud pública; así como una mayor movilización de recursos por parte del estado. De hecho, al 2023 existían más de 6,100 pasivos ambientales¹⁸, de los cuales más del 90% no tienen un responsable identificado (MINEM, 2023), un porcentaje que no ha parado de aumentar desde el 2018 (70.8%). Por otro lado, 4 de las 5 regiones con un mayor número de inscripciones suspendidas en el REINFO (Arequipa, Ayacucho, Apurímac y La Libertad) registran que el 100% de sus pasivos ambientales no tienen responsable identificado.

Ante la deficiente fiscalización y falta de trazabilidad, como recomendación general se propone implementar un sistema que permita lograr la trazabilidad de la actividad minera, fortalecer la fiscalización de las declaraciones de producción de la pequeña minería y minería artesanal y evaluar la posibilidad de que la fiscalización de las plantas de beneficio se encuentre a cargo del MINEM. En el corto plazo, se podría generar una plataforma interoperable que permita alertar a las instituciones relevantes una vez llegue el mineral a las plantas de beneficio antes de que sea procesado e implementar garitas de control multiactor (DREM, SUNAT, Fiscalía y PNP) en vías priorizadas de evidente

¹⁸ Los pasivos ambientales se definen como los daños no compensados producidos por una determinada empresa al medio ambiente a lo largo de su ciclo de vida (Sotomayor, 2016).

desplazamiento de mineral (podría considerarse como aproximación inicial los cuatro ejes presentados en el informe) que disminuya el riesgo de corrupción.

7.6 Débil rectoría y accionar de las instituciones públicas involucradas en el proceso

Dentro del proceso de formalización minera integral existen diversos actores involucrados directa o indirectamente. Dentro del primer grupo están el MINEM, a través de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM), y los Gobiernos Regionales, a través de sus DREM o GREM. Así también, se encuentran las entidades técnicas opinantes, entre las que están la Autoridad Nacional del Agua (ANA); SERNANP y SERFOR.

Si bien el rol de cada uno se encuentra delimitado en la normativa que guía el proceso, de las entrevistas realizadas se desprende que aún existen retos importantes de coordinación entre estas y sobre todo que no existe un ente articulador que pueda erigirse como dueño del proceso de formalización minera. A ello se suman interferencias importantes que parecieran estar guiadas por intereses particulares. Ejemplo de ello resulta lo expuesto en el problema denominado *desvirtuación del carácter excepcional del proceso*, a través de las ampliaciones de plazo y reapertura de inscripciones al REINFO, que termina mermando aún más el accionar de las instituciones involucradas y debilitando el rol rector del MINEM.

Esta problemática se sustentaría en la falta de voluntad política. Por ejemplo, en las entrevistas desarrolladas se precisó que, si bien la DGFM trataba de generar espacios de coordinación con las DREM, estas aludían que no era posible gestionar el proceso de formalización, en algunos casos porque recientemente se había cambiado de director, porque no había presupuesto, o porque se les había solicitado no “*mover el gallinero*” con ánimos de generar una mayor cantidad de votantes para las próximas elecciones y generar la menor cantidad de conflictos. Adicionalmente, se debe considerar también el plano cultural, existen gobiernos regionales que son netamente mineros y que apoyan directamente a la actividad minera de pequeña escala, independientemente de si está bajo la condición de informal, ilegal o formal.

Como recomendación general se propone empoderar al MINEM para que, a través de la DGFM, asuma el rol rector del proceso de formalización minera. Además, debe evaluarse la posibilidad de que ellos puedan hacerse cargo operativamente hablando del proceso de formalización, por ser los que mayor conocimiento técnico tienen sobre la materia y por ser los responsables del manejo del REINFO, que como se detallará en la sección de cuellos de botella, representa implicaciones importantes para efectivizar las condiciones de suspensión y exclusión. En línea con la recomendación general, se propone que los gobiernos regionales puedan ser los encargados de la fiscalización posterior, por tener mayor conocimiento de su territorio. Aunque esto debería estar

7.7 Limitados beneficios de la formalización

Como establece la SNMPE (2024), actualmente el proceso de formalización resulta ser un trámite legal – administrativo, que no considera la generación de transformaciones reales en la cadena productiva y de valor, así como en la mejora del sistema productivo de la minería de pequeña escala y artesanal.

En ese sentido, si bien se evidencia de las entrevistas que la graduación del proceso significa para los pequeños mineros y mineros artesanales lograr un ambiente de paz, tranquilidad y orgullo, también se resalta que aún persisten situaciones adversas que reflejarían los limitados beneficios de la formalización. Algunos ejemplos de ello resultan el cierre de cuentas bancarias, las complicaciones para la adquisición de insumos como dinamita, que ha generado que tengan que agenciarse REINFOs, y trámites en general.

Como recomendación general se propone tratar de incrementar los beneficios para los mineros que se hayan formalizado producto del proceso de formalización minera integral, y las penas para los que hayan sido excluidos y/o realicen minería ilegal. Puntos importantes que se evidenciaron durante las entrevistas son lograr un mayor acceso a financiamiento, eliminar las trabas y complicaciones para la adquisición de insumos, ofrecer mayor seguridad durante el transporte del mineral y dotar de asistencia técnica para la mejora del proceso productivo de la actividad minera de pequeña escala y artesanal.

7.8 Contexto vinculado con la actividad delictiva y criminalidad

Como establece el Centro de Estudios sobre Minería y Sostenibilidad de la Universidad del Pacífico (2020), la minería ilegal e informal se desarrolla en contextos altamente informales y amenazados por economías ilícitas. De hecho, en la actualidad la minería ilegal de oro representa la economía criminal más lucrativa, superando ampliamente al narcotráfico y a la trata de personas (Basombrío, 2024).

El ambiente de criminalidad en el que se desarrolla ese tipo de minería, se evidencia en el cobro de cupos, amedrentamiento, ataques a bocamina e inclusive sicariato, según se nos ha evidenciado en las entrevistas realizadas, que perjudican las labores de aquellos mineros informales que tienen la posibilidad e intención de formalizarse.

Ante esta situación, la recomendación general resulta en intensificar los esfuerzos del Estado peruano para enfrentar la minería ilegal y demás actividades delictivas conexas a través de la estrategia de interdicciones, fiscalización de la adquisición de insumos y atención oportuna de denuncias.

8. Contingencias legales

El proceso de formalización minera integral no ha sido ajeno a propuestas de cambio. De acuerdo con la revisión realizada, es posible enmarcar estas propuestas en tres secciones considerando al actor que las formuló. En ese sentido, en esta sección se presentan las iniciativas legislativas formales propuestas por tres congresistas; la iniciativa impulsada por el MINEM a través del proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal, publicada el 17 de julio del 2024; e iniciativas de otros actores que se han podido recabar a través del desarrollo de entrevistas y revisión de contenidos.

8.1 Iniciativas legislativas

Son tres (03) las iniciativas legislativas formalmente presentadas respecto al proceso de formalización minera integral. Estas fueron formuladas por los congresistas Jorge Alfonso Marticorena Mendoza; Jorge Luis Flores Ancachi y el proyecto más reciente por el congresista Guido Bellido Ugarte. En la siguiente tabla se presenta un resumen de estas.

Cuadro N° 7: Iniciativas legislativas formalmente presentadas

N° Proyecto de Ley	Fecha de presentación	Título	Autor principal	Coautores
Proyecto de Ley N°05171/2022-CR	25/05/2023	LEY QUE PROMUEVE LA FORMALIZACION MINERA PARA LAS PERSONAS NATURALES Y JURÍDICAS, AMPLIANDO EL PLAZO DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO INTEGRAL DE FORMALIZACION MINERA (REINFO)	Bellido Ugarte, Guido - Congresista	Balcázar Zelada, José María Varas Meléndez, Elías Marcial Cutipa Ccama, Víctor Raúl Coayla Juárez, Jorge Samuel
Proyecto de Ley N°03621/2022-CR	22/11/2022	LEY QUE IMPULSA LA FORMALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL, ESTABLECIENDO NUEVO PLAZO DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO INTEGRAL DE FORMALIZACIÓN MINERA (REINFO)	Flores Ancachi, Jorge Luis - Congresista	Vergara Mendoza, Elvis Hernán Mori Celis, Juan Carlos Aragón Carreño, Luis Ángel Arriola Tueros, José Alberto Martínez

N° Proyecto de Ley	Fecha de presentación	Título	Autor principal	Coautores
				Talavera, Pedro Edwin
Proyecto de Ley N°02519/2021-CR	06/07/2022	LEY QUE ESTABLECE NUEVO PLAZO DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO INTEGRAL DE FORMALIZACIÓN MINERA (REINFO) PARA LAS PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS QUE SE ENCUENTREN DESARROLLANDO ACTIVIDADES DE PEQUEÑA MINERÍA O DE MINERÍA ARTESANAL DE EXPLOTACIÓN	Marticorena Mendoza, Jorge Alfonso - Congresista	Coayla Juárez, Jorge Samuel Varas Meléndez, Elías Marcial Cutipa Ccama, Víctor Raúl Balcázar Zelada, José María

Elaboración: propia

El Proyecto de Ley N°02519/2021-CR fue presentado el 06 de julio del 2022 por el congresista Jorge Alfonso Marticorena Mendoza, titulado “Ley que establece nuevo plazo de inscripción en el registro integral de formalización minera (REINFO) para las personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando actividades de pequeña minería o de minería artesanal de explotación” y buscaba disponer de un nuevo plazo de inscripción al REINFO para las personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando actividades en el régimen de la pequeña minería y minería artesanal, en un plazo excepcional de 150 días dentro del marco de lo dispuesto en el DL N°1293. La propuesta argumentaba que la inscripción al REINFO es el primer paso para iniciar el proceso de formalización y que las condiciones para permanecer dentro sustraen la posibilidad de que los inscritos incurran en actividades lindadas con la minería ilegal. Además, la meta del número de formalizados establecidos por el MINEM en el 2022 estaba lejos del total formalizado hasta ahora registrado. Cabe detallar que, la propuesta de ley resaltó que el sector minero tiene una participación importante en el Producto Bruto Interno (PBI), exportaciones y en el ingreso nacional y existieron restricciones dispuestas con la pandemia del COVID-19.

De manera similar, el Proyecto de Ley N°03621/2022-CR fue presentado el 22 de noviembre del 2022 por el congresista Jorge Luis Flores Ancachi, titulado “Ley que impulsa la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, estableciendo nuevo plazo de inscripción en el registro integral de formalización minera (REINFO)”. La presente propuesta buscaba impulsar la formalización de la pequeña minería y minería artesanal estableciendo un nuevo plazo de inscripción en el REINFO de 180 días dentro del marco establecido en el DL N°1293. Los argumentos presentados por la propuesta

abarcan los problemas recurrentes de la minería ilegal que impedían una formalización eficaz. Entre las dificultades se mencionan a la falta de acompañamiento de parte del Estado, así como la incapacidad operativa de las DREM, cuellos de botella en la legislación minera, la falta de una línea de base para la medición del progreso y la falta de incentivos para la formalización. Cabe detallar que, según se evidenció durante las entrevistas, este proyecto de ley habría sido impulsado directamente por la Confederación de Minería Artesanal (CONFEMIN).

Por último, el más reciente es el Proyecto de Ley N°05171/2022-CR, presentado el 25 de mayo del 2023 por el congresista Guido Bellido Ugarte y se titula “Ley que promueve la formalización minera para las personas naturales y jurídicas, ampliando el plazo de inscripción en el registro integral de formalización minera (REINFO)”. Esta propuesta busca ampliar el plazo de inscripción por 180 días en el REINFO a las personas naturales o jurídicas que estén desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal. Como problema, identifican un corto plazo de inscripción a comparación de los exigentes requisitos que, al acreditar ante las DREM, dificultan el proceso, no cumpliendo con los efectos del DL N°1293. Como efectos positivos, incluyen la formalización de la minería que, como parte esencial de la economía, es responsabilidad del Estado promoverla. Asimismo, un nuevo plazo de inscripción permitirá que los mineros en proceso de formalización puedan desarrollar actividad minera respetando los compromisos asumidos y los requisitos por los cuales fueron inscritos en el Registro; generar un orden dentro del sector minero; monitorear las zonas donde se desarrolla minería y sus efectos ambientales; y cuidar la generación de empleo que brinda la minería y su recaudación fiscal.

Un punto a resaltar es que las tres iniciativas legislativas se encuentran en agenda del pleno desde el 22 de junio del 2023 y fueron agendadas como orden del día para el 29 de agosto del mismo año. A la fecha, los proyectos de ley mencionados fueron acumulados¹⁹, proponiendo como título sustitutorio, “Ley que establece nuevas condiciones para el acceso al registro integral de formalización minera (REINFO) y un nuevo plazo de inscripción en este, con la finalidad de impulsar la formalización de la pequeña minería y minería artesanal”.

Como respuesta ante la intención de ampliar nuevamente los plazos de inscripción al REINFO, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPIGA) del Ministerio del Ambiente (MINAM), en su Informe N° 00231-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DPIGA, ha señalado que el proceso de formalización minera ha tenido diversas extensiones, y esto no ha repercutido en mayores avances, por lo que, de continuar ampliando el plazo, tal y como lo plantea el texto sustitutorio del Dictamen, se configuraría un incentivo perverso para los mineros que se encuentran en esta situación, y un marco de impunidad, siendo que esta actividad generalmente se

¹⁹ Ver <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTEyMDYx/pdf>

desarrolla sin planificación, sin instrumentos ambientales ni las autorizaciones requeridas por el marco legal, actos que debieran constituirse en delitos.

8.2 Iniciativas del MINEM

El MINEM ha presentado un proyecto de ley titulado "Proyecto de Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal" con el objetivo de proteger, promover e incentivar el desarrollo de estas actividades de manera social, económica y ambientalmente sostenible, asegurando estándares de seguridad y salud en el trabajo. De esta manera, se propone la implementación de procedimientos administrativos simplificados, en busca de reducir la burocracia y facilitar a los mineros informales el acceso a las formalizaciones necesarias para operar legalmente.

Sobre los gobiernos regionales, el proyecto de ley indica que estos son competentes para autorizar, supervisar y fiscalizar las actividades de la pequeña minería y minería artesanal de personas naturales o jurídicas acreditadas o no como PPM y PMA. Esta descentralización busca que las autoridades locales tengan un papel activo en la regulación y monitoreo de las actividades mineras en sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, a través de sus DREM o GREM, pueden encargar, previo convenio, las acciones de supervisión y fiscalización al OEFA y al OSINERGMIN, asegurando que se cumplan las normativas ambientales y de seguridad; o tercerizar las actividades a empresas acreditadas ante el MINEM. Además, los gobiernos regionales deben implementar programas de capacitación y sensibilización para el uso de técnicas de explotación segura y buenas prácticas operativas.

Con respecto al gobierno nacional e interoperabilidad de datos, el proyecto de ley propone que el MINEM implemente el Sistema Nacional Interoperable de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (SNIPMMA), que integrará información relacionada con la pequeña minería y minería artesanal, haciendo esta información accesible al público.

Asimismo, propone que el MINEM adopte la responsabilidad de creación de zonas especiales para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal. Dentro de estas zonas, los PPM y PMA podrán formular petitorios ante el INGEMMET en cuadrículas de 25 hectáreas, fomentando así la formalización y expansión de las actividades mineras en áreas controladas y supervisadas.

Además, para promover la formalización y operación sostenible, el proyecto de ley incluye incentivos significativos. Los titulares de concesiones mineras que suscriban contratos de explotación con pequeños mineros o mineros artesanales están exonerados de la penalidad y derecho de vigencia de la concesión objeto de dichos contratos por dos años consecutivos, siempre que mantengan el contrato vigente durante dicho plazo. Este incentivo busca reducir las barreras financieras para la formalización y promover una mayor colaboración entre grandes y pequeños actores del sector minero.

Adicionalmente, el proyecto de ley propone que, a partir del Año Fiscal 2026, el MEF transfiera directamente recursos a los gobiernos regionales para fortalecer sus funciones en materia de pequeña minería y minería artesanal, asegurando una financiación continua y adecuada para estas actividades. Asimismo, autorizaría a los gobiernos regionales a destinar hasta el 10% de los recursos del canon minero que reciben para supervisión y fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal.

Por otra parte, como mejora de la acción intersectorial, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) estaría facultado para realizar un Censo Nacional de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, lo cual es vital para tener una base de datos actualizada y precisa sobre estas actividades. Además, el Banco de la Nación quedaría autorizado a prestar servicios bancarios a pequeños mineros y mineros artesanales, facilitando su inclusión financiera.

Por último, sobre el REINFO, el proyecto propone la culminación de los procesos de formalización minera integral. Para ello, aquellos procesos en trámite y/o ejecución por parte de las DREM, continuarían su trámite durante los siguientes 90 días calendario. Posteriormente, las DREM transferirían al MINEM los expedientes en trámite dentro de los 60 días calendario siguientes. Finalmente, en los siguientes 180 días calendario, el MINEM tramitaría y resolvería los procesos de formalización transferidos, asumiendo así de manera temporal las competencias y funciones en materia de formalización minera.

8.3 Iniciativas de otros actores

El proceso de formalización minera integral no es ajeno a comentarios y propuestas de diversos actores relacionados. Entre estos, se destaca la participación de dos de ellos, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE); y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Ambos, han tomado una participación activa en lo que respecta a la formalización minera de la pequeña minería y minería artesanal.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, la SNMPE viene trabajando en un proyecto de ley que se estaría presentando al MINEM en el presente año. Este proyecto consideraría la posición de todos los actores que están presentes en el territorio donde se realiza actividad minera, y tomaría en consideración los distintos tipos de minería que existen en el plano de la pequeña minería y minería artesanal.

Cabe precisar que, si bien la SNMPE es un gremio que agrupa a empresas de gran y mediana minería en el Perú, debido al crecimiento y afectación que han recibido de la minería informal e ilegal, desde el 2022 vienen trabajando con un grupo de actores en el proyecto de ley comentado. De hecho, actualmente existe dentro de la SNMPE el Grupo de Trabajo sobre Minería Ilegal.

Por otro lado, la SPDA también ha propuesto diversos cambios. Estos incluyen el fortalecimiento de las DREM, el mantenimiento de los plazos originales de inscripción, la implementación de mecanismos efectivos de supervisión y control, y la reconsideración de iniciativas legislativas sin sustento técnico adecuado. En concreto, la SPDA propone que se fortalezcan las capacidades técnicas, tecnológicas y logísticas de las DREM, ya que consideran que esta mejora es esencial para atender de manera eficiente la alta demanda que involucra la formalización minera. Al dotar a estas direcciones con los recursos necesarios, se busca evitar las excesivas cargas administrativas y garantizar una atención adecuada a los mineros que desean formalizarse (SPDA, 2024).

Adicionalmente, la SPDA (2024) insiste en la importancia de mantener los plazos originales para la inscripción en el REINFO. Alterar estos plazos de manera continua genera desconfianza y desincentiva la formalización. La organización propone respaldar estos plazos con políticas integrales y consistentes, motivando a los mineros a cumplir con los tiempos establecidos para acceder a beneficios como créditos, bancarización y crecimiento empresarial. Esto ayudaría a establecer credibilidad y previsibilidad en las acciones del Estado.

En cuanto a la supervisión y control, la SPDA (2024) propone implementar mecanismos más efectivos para prevenir la minería ilegal y proteger el medio ambiente. La organización resalta la necesidad de aplicar sanciones severas a quienes operen fuera del marco legal y asegurar que los mineros formalizados cumplan con los requisitos ambientales necesarios. Esto es crucial para reducir la deforestación y la contaminación por mercurio, protegiendo así los ecosistemas y la salud pública.

Por último, la SPDA (2024) invita al Congreso a reconsiderar la aprobación de propuestas legislativas sin un sustento técnico adecuado. Argumentan que, sin una base sólida, estas iniciativas podrían obstaculizar el crecimiento de actividades económicas formales y socavar los esfuerzos para combatir la minería ilegal. La organización aboga por un enfoque coherente y firme en la política de formalización minera para garantizar un desarrollo sostenible y respetuoso con el medio ambiente, reforzando así la credibilidad del Estado y su compromiso con la legalidad y la sostenibilidad.

9. Bibliografía

Basombrío, C., 2024. *Impacto del crecimiento de las economías criminales en el Perú*, Lima: Impulsando el cambio hacia una industria energética sostenible y segura 2024.

Calderón, M. E., Reinoso, M. & Reyes, M. R., 2019. *Guía para la exportación de oro de la minería artesanal y de pequeña escala: exportando oro paso a paso*, Lima: s.n.

CEMS, 2020. *Cadena de valor del Oro proveniente de la minería artesanal y de pequeña escala de Madre de Dios: Diagnóstico, oportunidades, propuestas*, Lima: Centro de Estudios sobre Minería y la Sostenibilidad. Estudio elaborado para USAID en el marco de su Proyecto Prevenir.

DGFM, 2024. *Pequeña minería y minería artesanal*. Trujillo, XV Congreso Nacional de Minería.

Granados, C., 2019. *El proceso de formalización minera integral en el Perú y la vulneración de los derechos de los concesionarios mineros*, Lima: s.n.

Hopkins, A., Morel, J., Granados, M. & Barrantes, R., 2020. *Un minero más sí importa: nuevas y viejas fronteras de la minería informal en el Perú*. Documento de Trabajo, 272. Estudios Sobre Desarrollo, 44 ed. Lima: IEP.

INGEMMET, 2014. *Procedimiento ordinario minero evaluación técnica*, Lima: <https://www.youtube.com/watch?v=oACv923D4i4>.

IPE, 2024. *Análisis comparativo de acciones gubernamentales frente a la minería ilegal e informal en América del Sur*, Lima: Instituto Peruano de Economía.

Ismodes, F., 2014. *Diagnóstico del proceso operativo minero y minería ilegal*, Lima: Consultoría elaborada para Osinergmin.

León, L., 2020. *Minería Artesanal y a Pequeña Escala en el Perú: la formalización que nunca llega*, Pucallpa: Programa Derechos y Justicia Ambiental - DAR.

Mamani, A. & Castro, A., 2022. *La historia del proceso de formalización minera: ¿Capítulo que se cerrará?*, s.l.: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).

MINEM, 2014. *Dirección General de Formalización Minera*. [En línea] Available at: <https://www.gob.pe/58213-ministerio-de-energia-y-minas-direccion-general-de-formalizacion-minera> [Último acceso: 16 Abril 2014].

MINEM, 2019. *Mapa de Procesos del Ministerio de Energía y Minas*, Lima: Ministerio de Energía y Minas.

MINEM, 2022. *Folleto informativo: Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030*. [En línea] Available at: <https://formalizacionminera.minem.gob.pe/Pol%C3%ADtica%20Multisectorial%20PMM A.pdf>

MINEM, 2022. *TUO de la Ley General de Minería Ed. 2022*. [En línea] Available at: <https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/3304361-tuo-de-ley-general-de-mineria-ed-2022>

MINEM, 2023. *El proceso de formalización minera integral en Perú*. [En línea] Available at: <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/3.-peru.pdf>

MINEM, 2023. *Estadísticas sobre pasivos ambientales*. s.l.:s.n.

MINEM, 2024. *Dirección General de Formalización Minera*. [En línea] Available at: <https://www.gob.pe/58213-ministerio-de-energia-y-minas-direccion-general-de-formalizacion-minera>

PCM, 2011. *Implementación de la gestión por procesos en la administración pública*, Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

Proyecto Prevenir, 2023. *¿En qué se diferencian la minería informal e ilegal en el Perú?*. [En línea] Available at: <https://preveniramazonia.pe/en-que-se-diferencian-la-mineria-informal-e-ilegal-en-el-peru/>

SNMPE, 2024. *Abordaje Integral de la minería informal e ilegal en el Perú*, Lima: Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía.

Sotomayor, A., 2016. *Remediación de pasivos ambientales mineros como estrategia para el cuidado del ambiente*. s.l.:s.n.

SPDA, 2024. *Síntesis de propuesta legislativa: Modificación y ampliación en la inscripción del REINFO*, s.l.: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Valdés, R., Basombrío, C. & Vera, D., 2019. *La minería no formal en el Perú: Realidades, tendencias y ¿soluciones?*. Primera ed. Lima: Capital Humano y Social S.A..

Wiener, L., 2019. *Manual sobre la formalización de la minería en pequeña escala*. Primera ed. Lima: CooperAcción.

10. Anexos

Como anexos al informe final se consideran los presentado en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 8: Anexos al informe final

Anexo N°	Detalle
Anexo N°1	Flujograma del proceso de inscripción en el REINFO
Anexo N°2	Flujograma del proceso presentación y gestión documentaria del requisito de acreditación de la superficie
Anexo N°3	Flujograma del proceso presentación y gestión documentaria del requisito de acreditación del subsuelo
Anexo N°4	Flujograma del proceso presentación y gestión documentaria de la declaración de inexistencia de restos arqueológicos
Anexo N°5	Flujograma del proceso presentación y gestión documentaria del IGAFOM
Anexo N°6	Flujograma del proceso presentación y gestión documentaria del expediente técnico
Anexo N°7	Flujograma del proceso de verificación en campo
Anexo N°8	Flujograma del proceso de emisión del acta
Anexo N°9	Flujograma del proceso de suspensión
Anexo N°10	Flujograma del proceso de modificación
Anexo N°11	Flujograma del proceso de exclusión
Anexo N°12	Registro de participantes en las entrevistas

Elaboración: propia

**Anexo N° 1: Flujograma del
proceso de inscripción en el
REINFO**

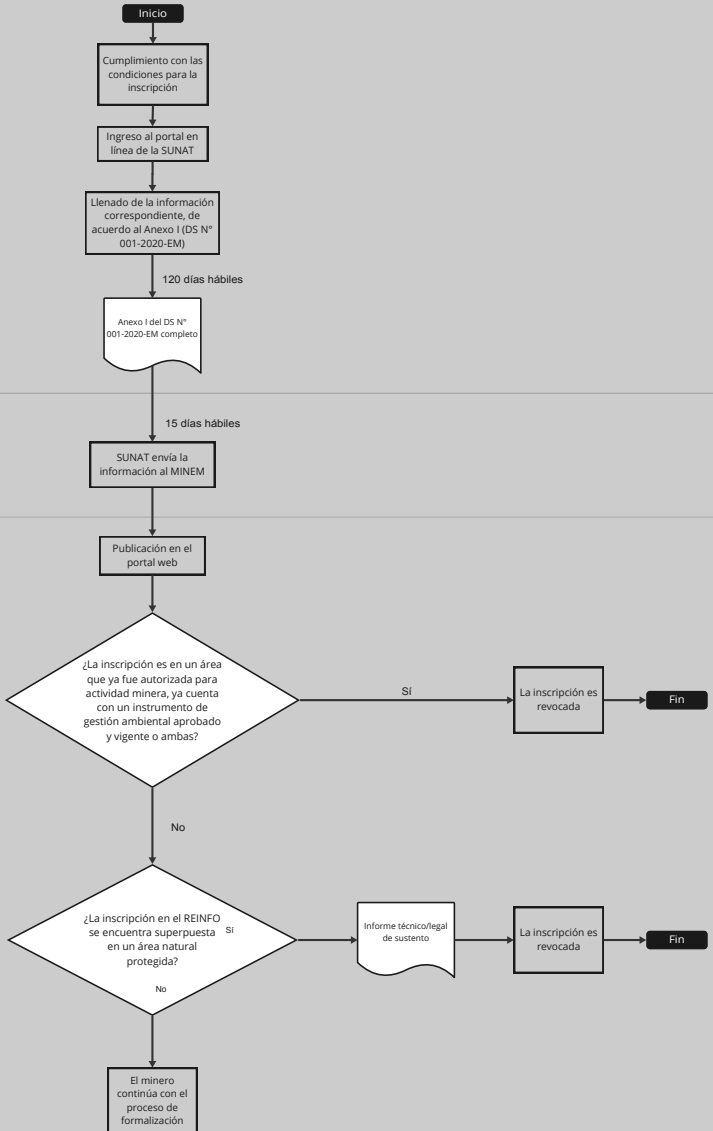
Inscripción en el REINFO

INSCRIPCIÓN

Minero

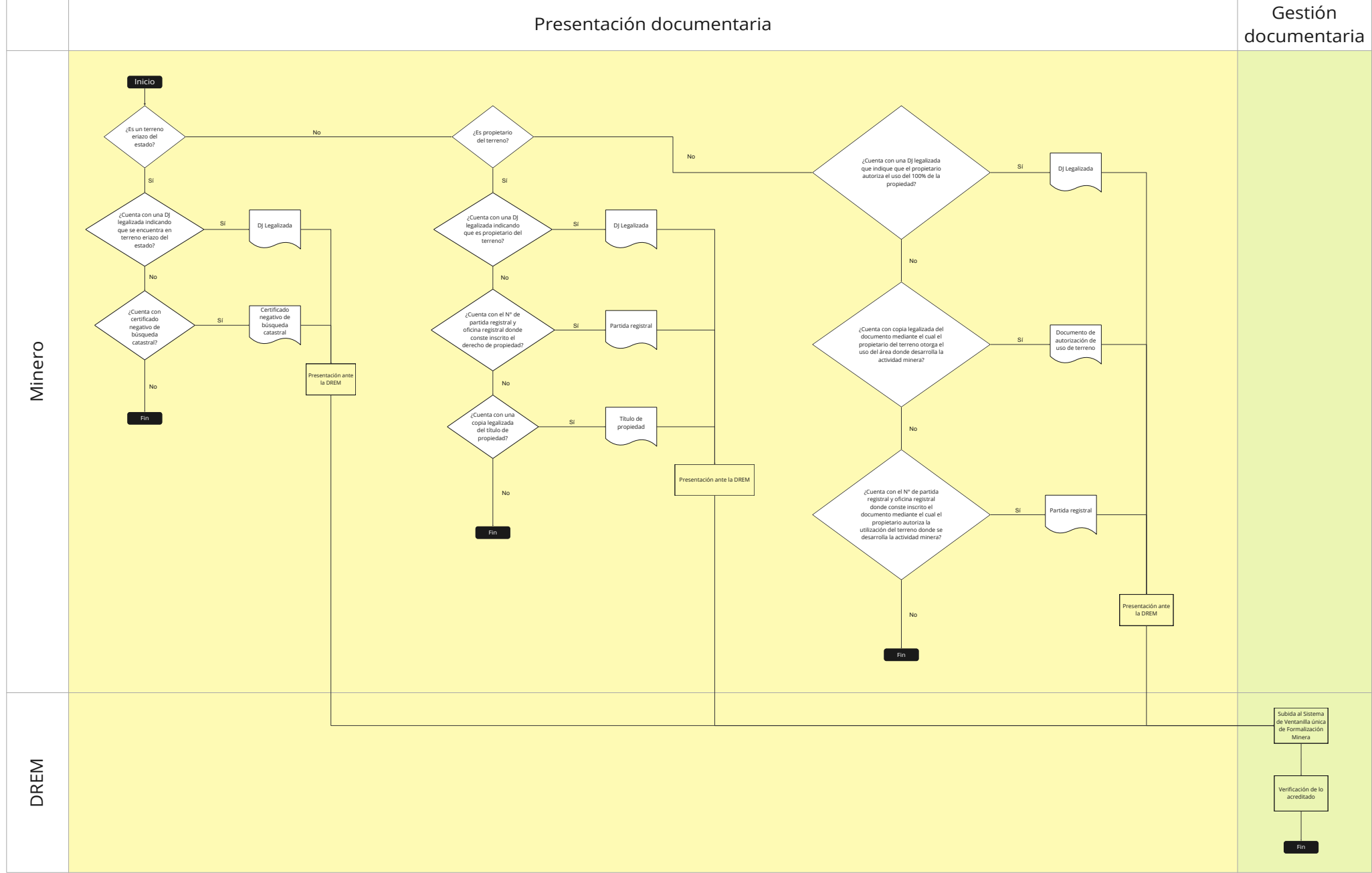
SUNAT

DGRM



**Anexo N° 2: Flujograma del
proceso presentación y gestión
documentaria del requisito de
acreditación de la superficie**

Presentación y gestión documental del requisito de acreditación de la superficie



**Anexo N°3: Flujoograma del proceso
presentación y gestión
documentaria del requisito de
acreditación del subsuelo**

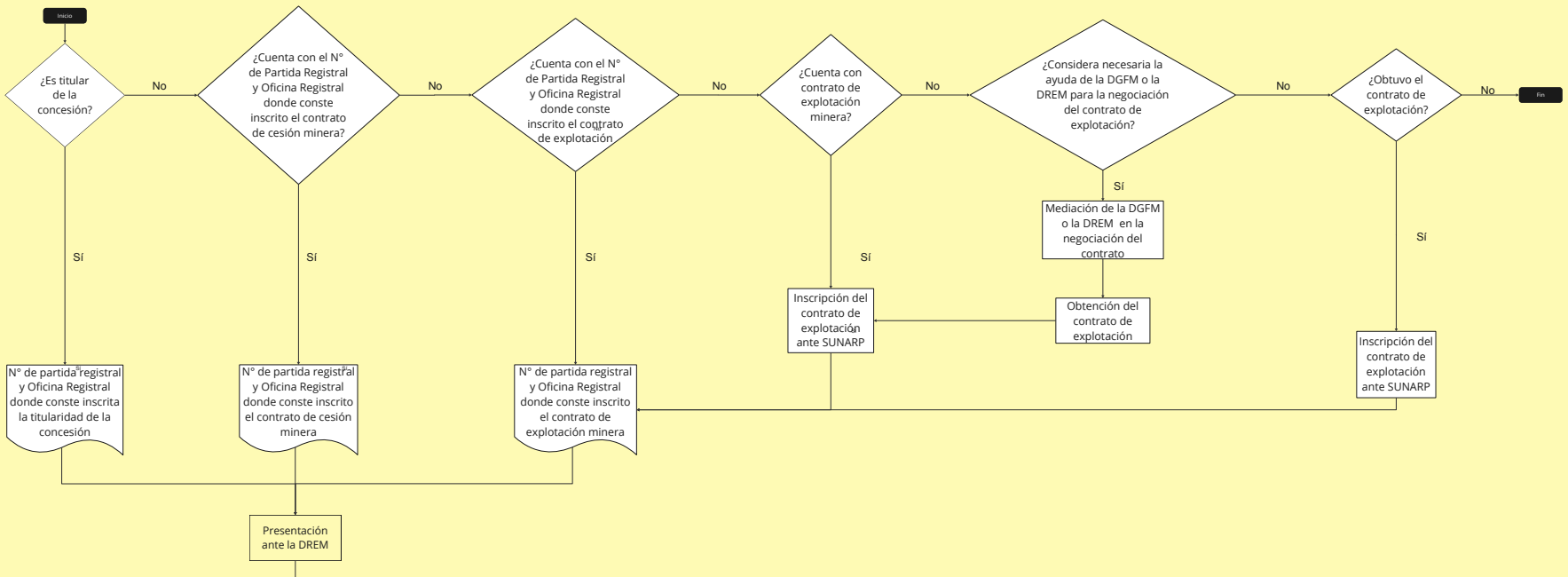
Presentación y gestión documental del requisito de acreditación del subsuelo

Presentación documentaria

Gestión documental

Minero

DREM



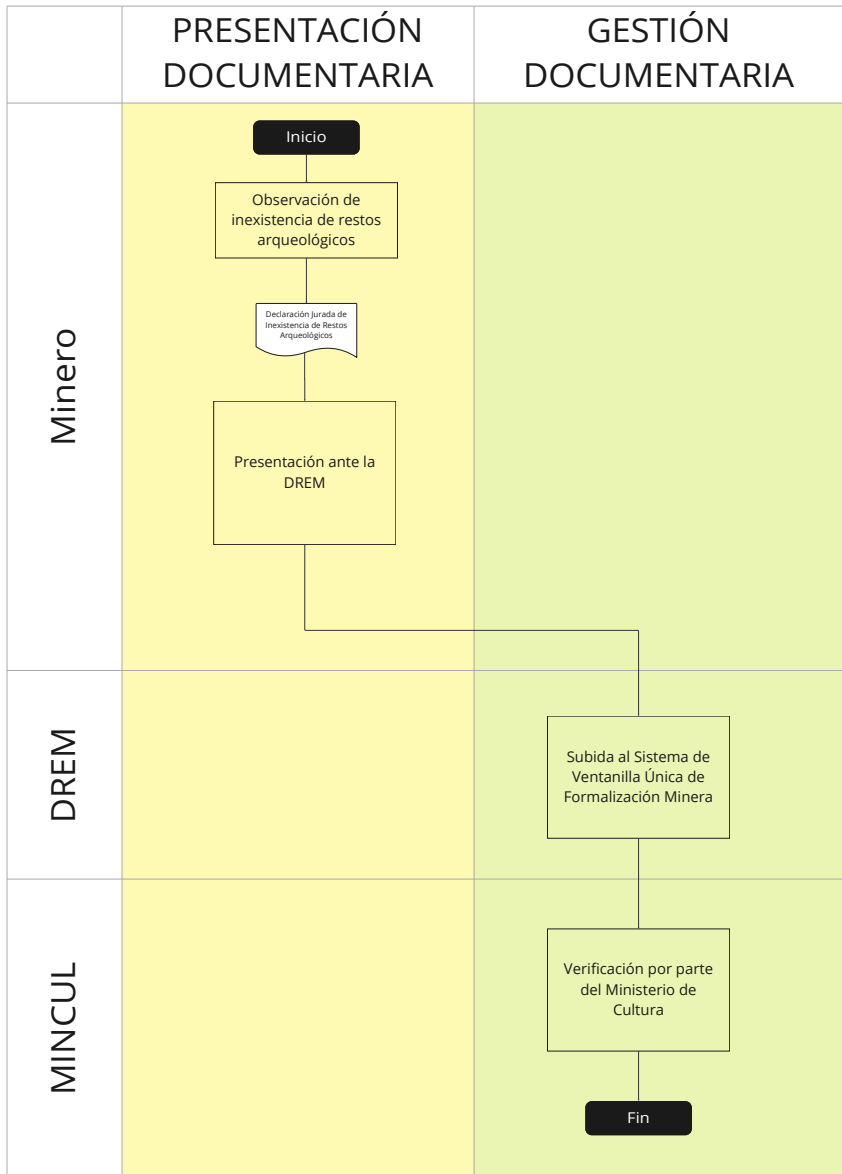
Subida al Sistema de Ventanilla única de Formalización Minera

Fin

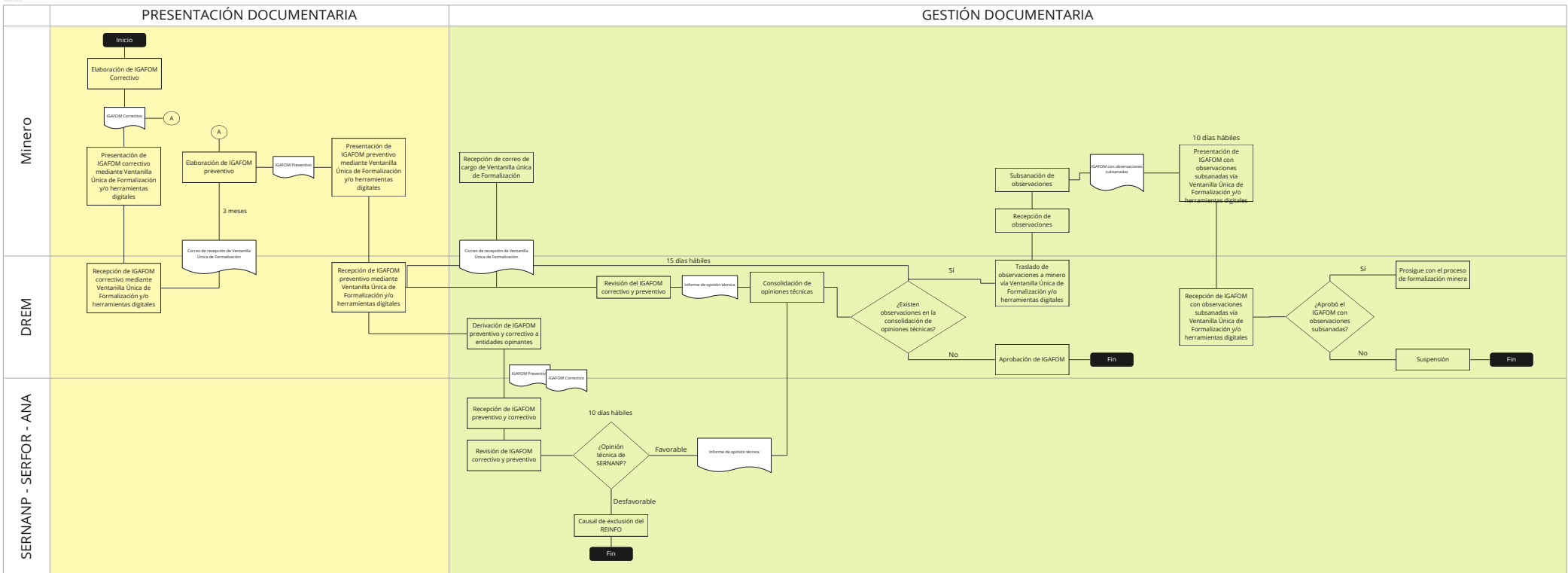
**Anexo N°4: Flujograma del proceso
presentación y gestión
documentaria de la declaración de
inexistencia de restos
arqueológicos**

Presentación y Gestión documentaria del DIRA

Nueva tabla



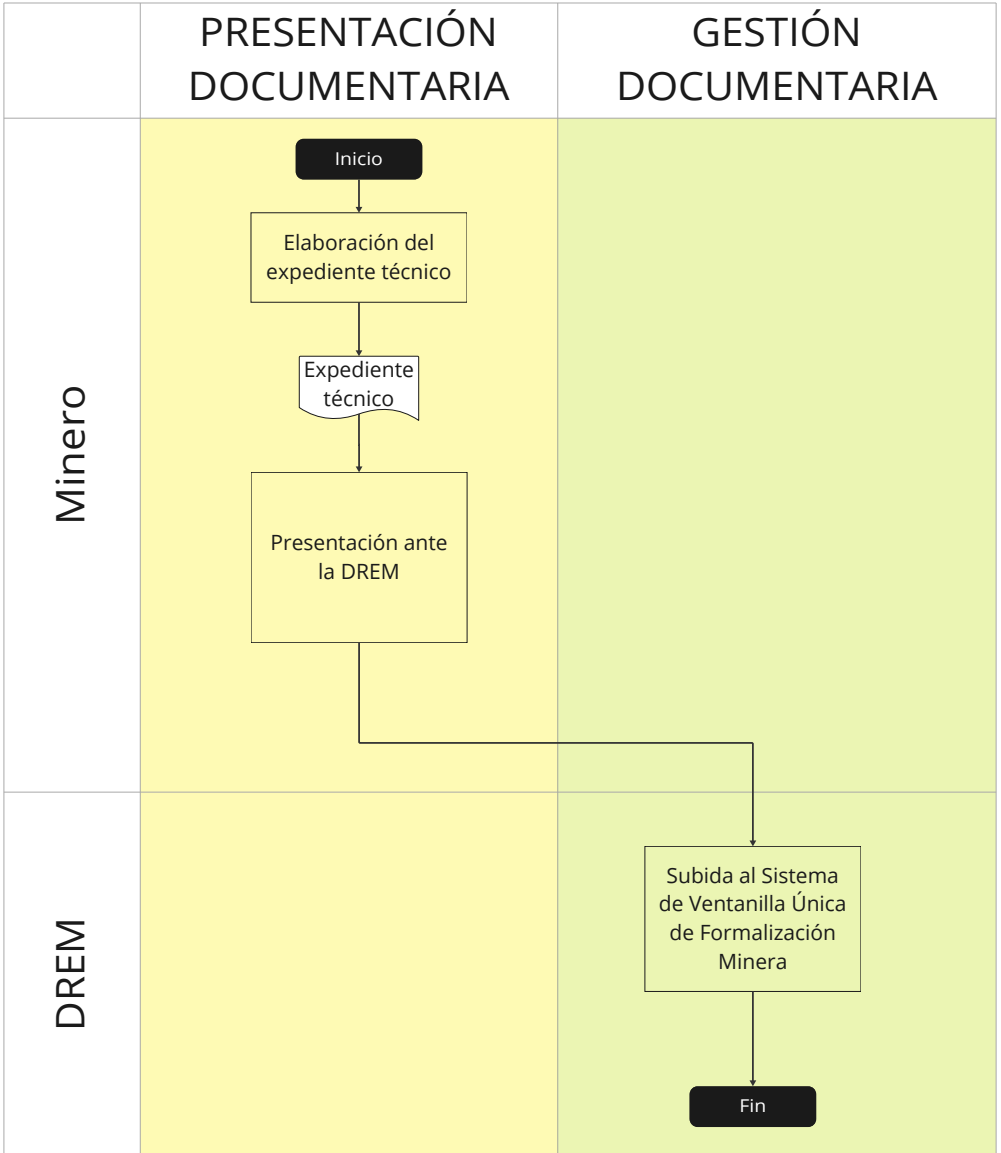
**Anexo N°5: Flujograma del proceso
presentación y gestión
documentaria del IGAFOM**



**Anexo N°6: Flujograma del proceso
presentación y gestión
documentaria del expediente
técnico**

Presentación y gestión documental del Expediente Técnico

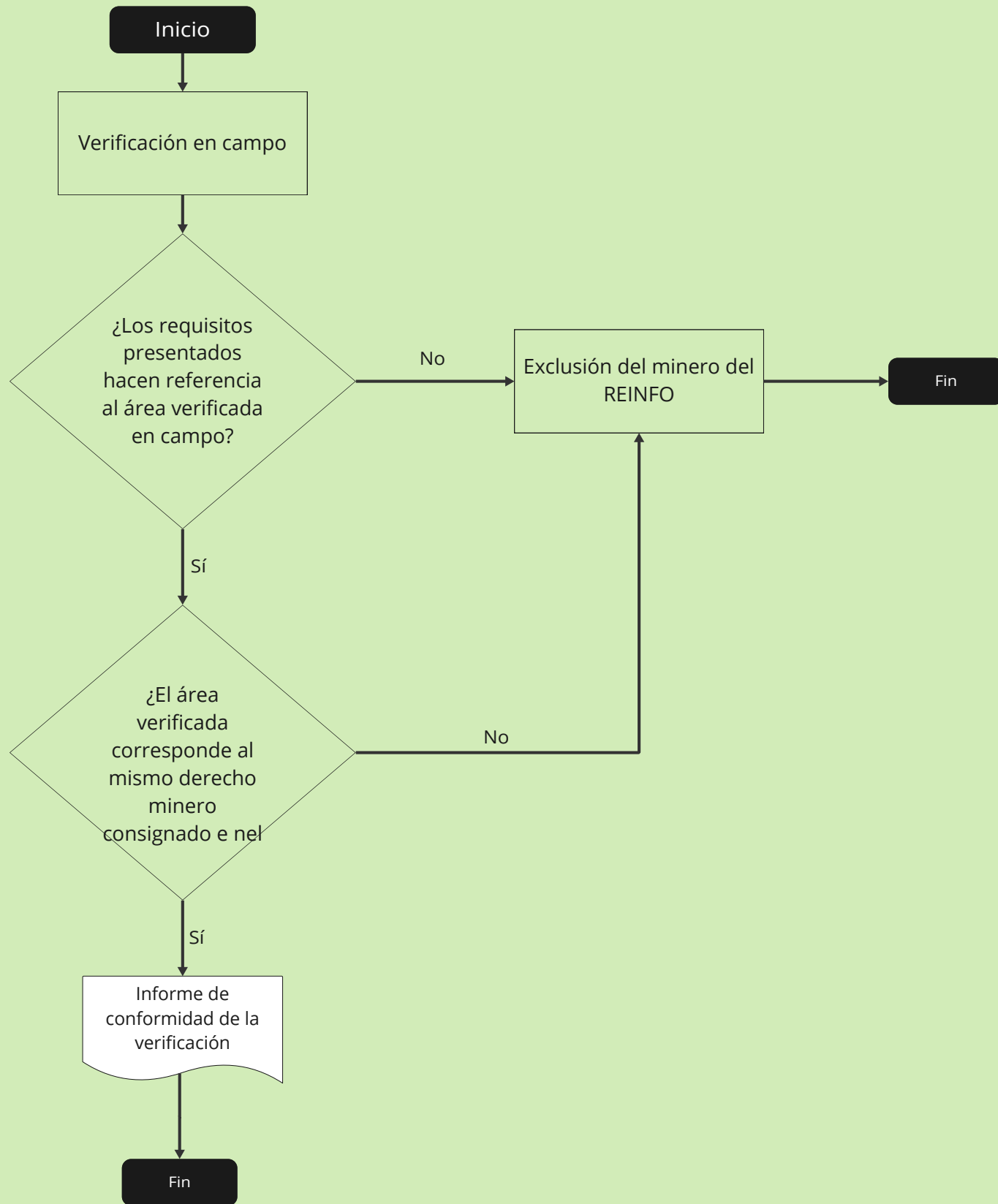
Nueva tabla



Anexo N°7: Flujograma del proceso de verificación en campo

Verificación

DREM



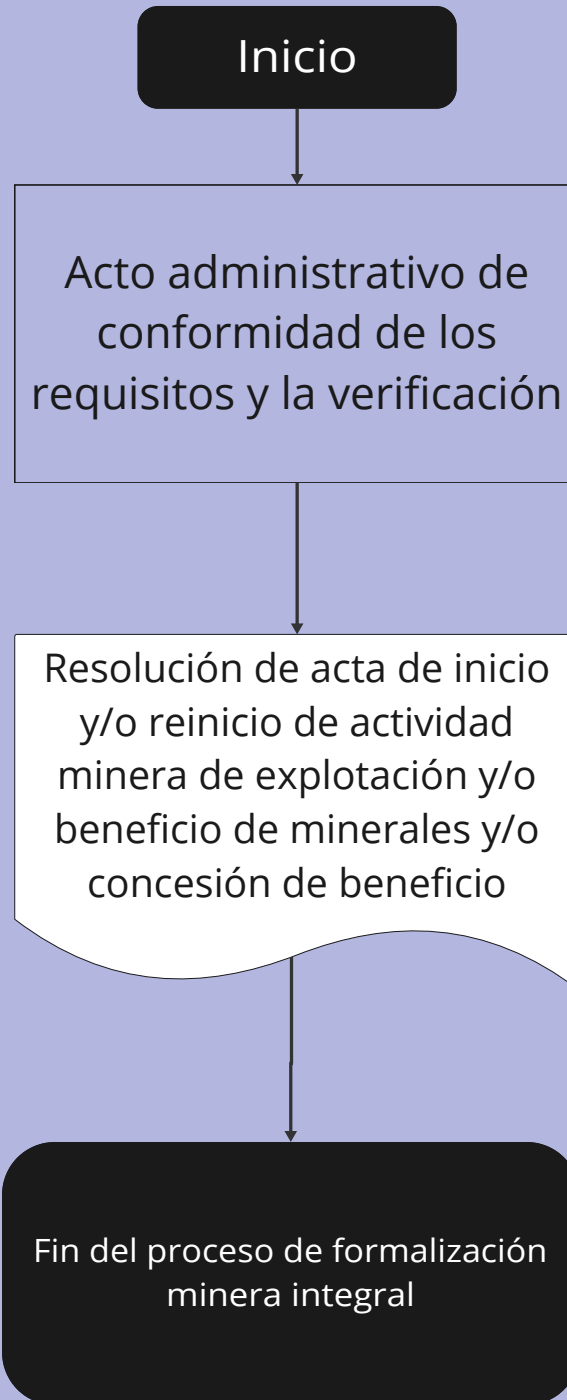
Anexo N°8: Flujograma del proceso de emisión del acta

Emisión de acta

Nueva tabla

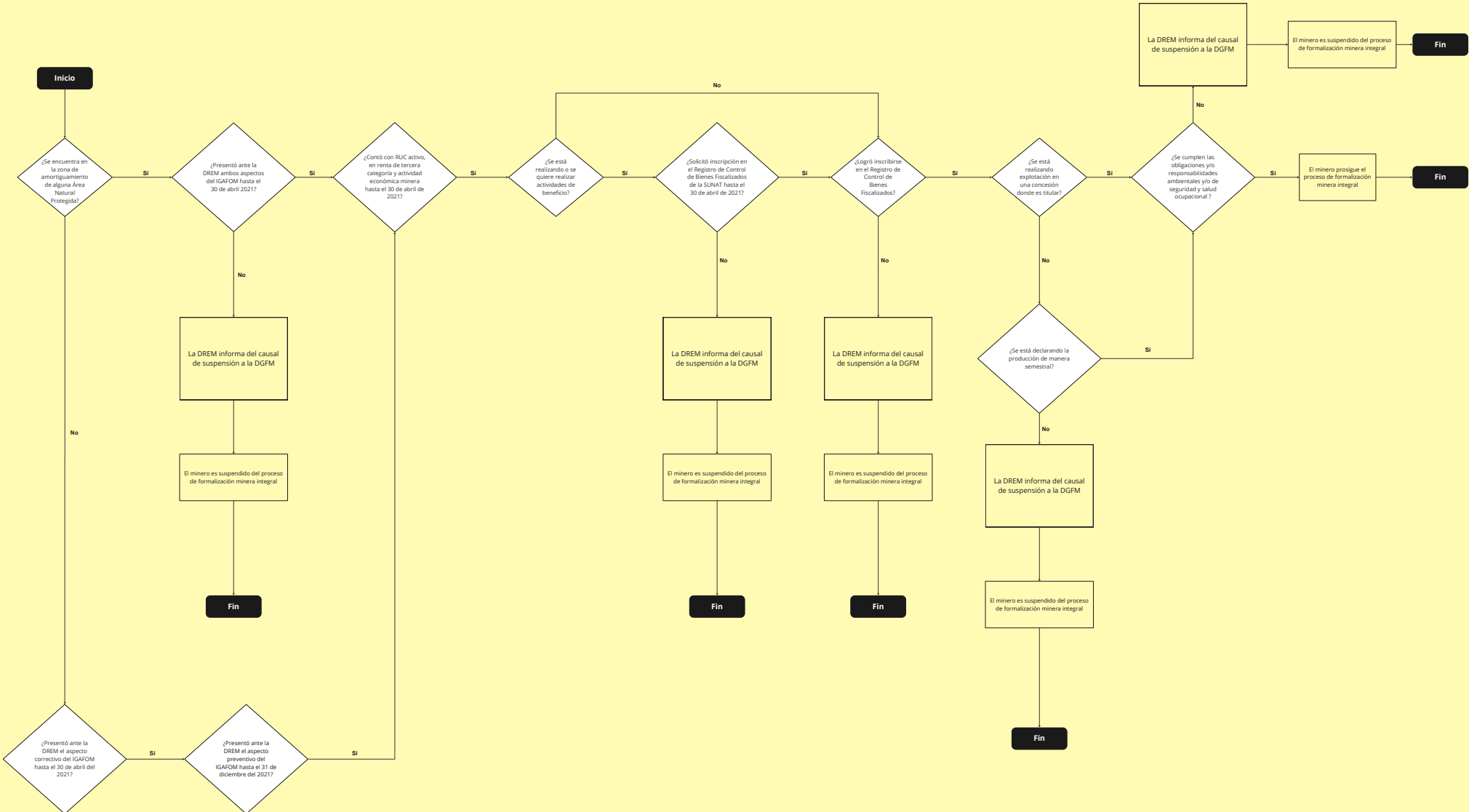
Emisión de acta

DREM

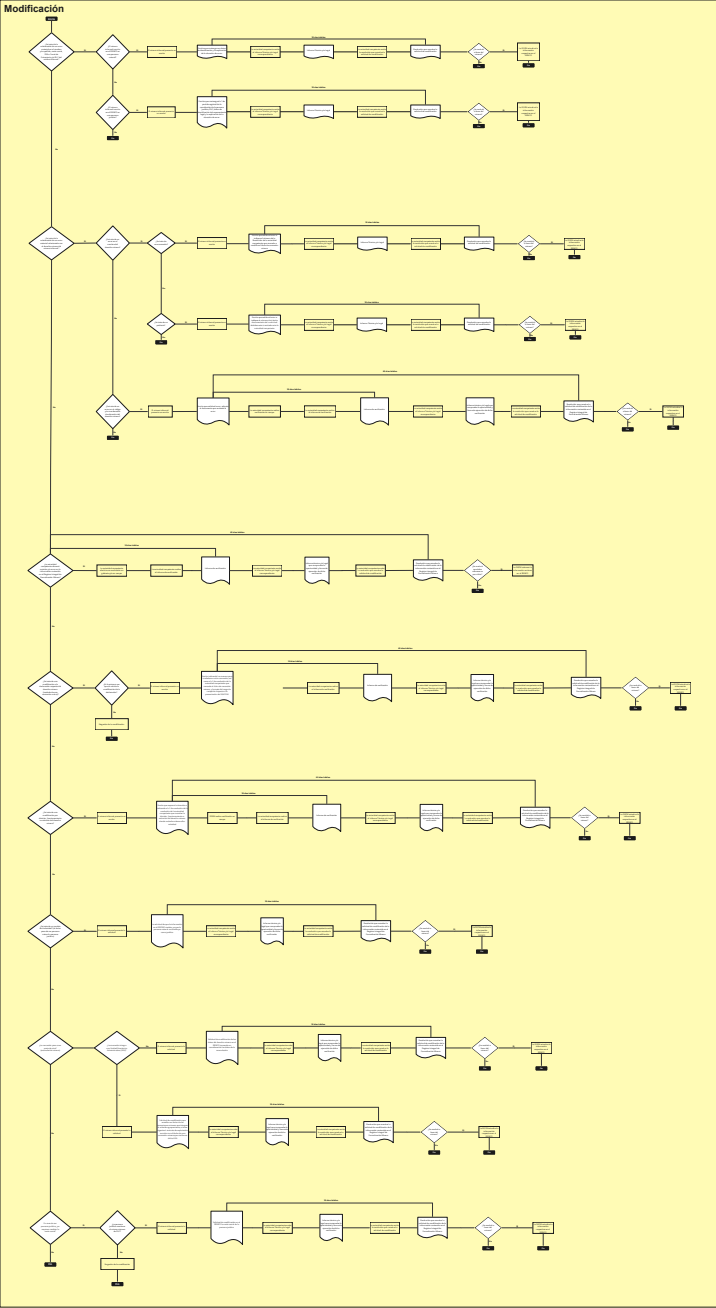


Anexo N°9: Flujograma del proceso de suspensión

Suspensión



Anexo N°10: Flujograma del proceso de modificación



Anexo N°11: Flujograma del proceso de exclusión

Anexo N°12: Registro de participantes en las entrevistas

LISTA DE ENTREVISTADOS PARA EL DESARROLLO DEL ESTUDIO

Plano	Entidad y/o Grupo	Actor	Fecha	Hora
PLANO NACIONAL	MINEM	Dirección General de Formalización Minera	05/07/2024	3:00 - 6:30 p.m.
	SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	02/07/2024	3:00 - 05:00 p.m.
	SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado	02/07/2024	3:00 - 05:00 p.m.
	SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	05/07/2024	3:00 - 6:30 p.m.
	SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria	05/07/2024	3:00 - 6:30 p.m.
	PCM	Comisión Multisectorial	02/07/2024 05/07/2024	3:00 - 05:00 p.m. 3:00 - 6:30 p.m.
PLANO REGIONAL	GORE	GREM La Libertad	30/07/2024	10:00 - 11:00 a.m.
PEQUEÑOS MINEROS Y MINEROS ARTESANALES	Formales	Minero formalizado (La Libertad)	19/07/2024	05:00 - 06:00 p.m.
OTROS ACTORES	Empresa privada	Especialista en propiedades mineras	12/07/2024	03:00 - 04:00 p.m.
		Comunicaciones y responsabilidad social	15/07/2024	12:00 - 01:00 p.m.
	SNMPE	Especialista legal	15/07/2024	03:00 - 04:00 p.m.
	IIMP	Especialista minero	26/07/2024	09:00 - 10:30 a.m.
	PROPUESTA	Contador especialista en actividad minera	05/07/2024	03:00 - 6:30 p.m.

Elaboración: propia