

Universidad Católica Santa María
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela Profesional de Derecho



CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE EXIGIR LA ACREDITACIÓN DE PROPIEDAD DEL
TERRENO SUPERFICIAL Y TITULARIDAD DE LA CONCESIÓN MINERA EN EL
PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LOS PEQUEÑOS MINEROS Y MINEROS
ARTESANALES EN LA REGIÓN AREQUIPA – 2022

Tesis presentada por la Bachiller:

Rivera Daza, Pamela

Para optar el Título Profesional de:

Abogada

Asesor:

Dr. Tejada Pacheco, Neil Hernán

Arequipa - Perú

2023

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

DERECHO

TITULACIÓN CON TESIS

DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR

Arequipa, 05 de Julio del 2023

Dictamen: 003705-C-EPDD-2023

Visto el borrador del expediente 003705, presentado por:

2013240162 - RIVERA DAZA PAMELA

Titulado:

**CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE EXIGIR LA ACREDITACIÓN DE PROPIEDAD DEL TERRENO
SUPERFICIAL Y TITULARIDAD DE LA CONCESIÓN MINERA EN EL PROCESO DE
FORMALIZACIÓN DE LOS PEQUEÑOS MINEROS Y MINEROS ARTESANALES EN LA REGIÓN
AREQUIPA - 2022**

Nuestro dictamen es:

APROBADO

**29701241 - LAZO CORNEJO LELIA LOURDES
DICTAMINADOR**



**46910101 - NALVARTE LOZADA JUAN CARLOS
DICTAMINADOR**



CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE EXIGIR LA ACREDITACIÓN DE PROPIEDAD DEL TERRENO SUPERFICIAL Y TITULARIDAD DE LA CONCESIÓN MINERA EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN DE LOS PEQUEÑOS MINEROS Y MINEROS ARTESANALES

INFORME DE ORIGINALIDAD

28%

INDICE DE SIMILITUD

27%

FUENTES DE INTERNET

17%

PUBLICACIONES

16%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	hdl.handle.net Fuente de Internet	8%
2	repositorio.unap.edu.pe Fuente de Internet	4%
3	cdn.www.gob.pe Fuente de Internet	2%
4	tesis.unap.edu.pe Fuente de Internet	2%
5	edoc.pub Fuente de Internet	1%
6	eiaenergia.files.wordpress.com Fuente de Internet	1%
7	idoc.pub Fuente de Internet	1%
8	repositorio.ulima.edu.pe Fuente de Internet	1%

9	repositorio.gerens.edu.pe Fuente de Internet	1 %
10	repositorioacademico.upc.edu.pe Fuente de Internet	1 %
11	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru Trabajo del estudiante	1 %
12	Submitted to Universidad Andina del Cusco Trabajo del estudiante	1 %
13	Submitted to Universidad de Lima Trabajo del estudiante	1 %
14	repositorio.ucv.edu.pe Fuente de Internet	1 %
15	documentop.com Fuente de Internet	1 %
16	Carlos Santos Alvarado Quispe. "Modelo de gestión técnico ambiental para la formalización de la minería a pequeña escala - Caravelí - Arequipa", Revista del Instituto de investigación de la Facultad de minas, metalurgia y ciencias geográficas, 2021 Publicación	<1 %
17	repositorio.unfv.edu.pe Fuente de Internet	<1 %
18	www.defensoria.gob.pe Fuente de Internet	

<1 %

19

Submitted to Universidad Católica San Pablo

Trabajo del estudiante

<1 %

20

Submitted to Universidad Católica de Santa
María

Trabajo del estudiante

<1 %

21

Submitted to Universidad Internacional de la
Rioja

Trabajo del estudiante

<1 %

22

ESPECIALISTAS AMBIENTALES S.A.C.. "EIA del
Proyecto de Instalación de la Fábrica de
Clinker y Cemento-IGA0009653", R.V.M. N°
003-2015-PRODUCE-DVMYPE-I, 2020

Publicación

<1 %

23

Submitted to Universidad Continental

Trabajo del estudiante

<1 %

24

J. CESAR INGENIEROS & CONSULTORES S.A.C.
"MEIA Las Dunas que Incluye la Actualización
y/o Modificación del EIA de las Concesiones
Las Dunas y Dunas N°2; así como, la
Integración de la Estrategia de Manejo
Ambiental de Las Dunas, Dunas N°2 y Dunas
3 Segunda y los Propuestos en la MEIA Las
Dunas-IGA0007017", R.D. N°319-2018-
PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI, 2020

Publicación

<1 %

25

PERCY BALTAZAR LUDEÑA PEREYRA. "DAA de la Planta de Fabricación de Óxido de Calcio y Cantera-IGA0020612", R.D. N° 080-2021-PRODUCE/DGAAMI, 2022

Publicación

<1 %

26

ENVIROPROYECT S.R.LTDA.. "Actualización del EIA de la Planta Cajamarquilla-IGA0006867", R.D. N° 305-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI, 2021

Publicación

<1 %

27

Hernán Manrique, Cynthia Sanborn. "La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas de investigación", Universidad del Pacifico, 2021

Publicación

<1 %

28

"Ensayos de investigación sobre contabilidad: análisis y propuestas", Universidad del Pacifico, 2016

Publicación

<1 %

29

OIKOS CONSULTORIA AMBIENTAL S.A.C.. "DAA de la Planta Industrial de Fabricación y Comercialización de Concreto Premezclado y sus Derivados-IGA0001655", R.D. N° 048-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI, 2020

Publicación

<1 %

30

TECNOLOGIA XXI S A. "Modificación del Plan de Cierre de Minas de la Cantera de

<1 %

Diatomita-IGA0017672", R.D. N° 326-2021-
PRODUCE/DGAAMI, 2022

Publicación

31

"En búsqueda de un desarrollo integral: 20
ensayos en torno al Perú del Bicentenario",
Universidad del Pacifico, 2021

Publicación

<1 %

32

ENGINEERS & ENVIRONMENTAL PERU
SOCIEDAD ANONIMA. "Actualización del Plan
de Cierre de Minas de la Unidad Minera
Explotación de Relaves-IGA0010358", R.D. N°
044-2020/MINEM-DGAAM, 2020

Publicación

<1 %

33

Submitted to Universidad Ricardo Palma

Trabajo del estudiante

<1 %

34

KNIGHT PIESOLD CONSULTORES S.A.. "EIA
del Proyecto Plataforma de Lixiviación 4B-PAD
4B-IGA0003158", R.D. N° 274-2010-
MEM/AAM, 2020

Publicación

<1 %

35

repositorio.continental.edu.pe

Fuente de Internet

<1 %

36

Edwin Badillo-Rivera, Anthony Fow-Esteves,
Fernando Alata-López, Paul Virú-Vásquez,
Martha Medina-Acuña. "Environmental and
social analysis as risk factors for the spread of
the novel coronavirus (SARS-CoV-2) using

<1 %

remote sensing, GIS and analytical hierarchy process (AHP): Case of Peru", Cold Spring Harbor Laboratory, 2020

Publicación

37

CESEL S A. "Primera MEIA de la Unidad Minera Casapalca-IGA0000614", R.D. N° 188 -2019-SENACE-PE/DEAR, 2020

Publicación

38

Submitted to Universidad Nacional Amazonica de Madre de Dios

Trabajo del estudiante

39

CORPORACION MINERA SAN MANUEL S.A.. "Segunda Modificación del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros Sayapullo-IGA0005280", R.D. N° 451-2014-MEM/DGAAM, 2020

Publicación

40

GOLDER ASSOCIATES PERU S.A.. "Tercera Modificación del EIA-SD del Proyecto de Exploración Antapaccay-IGA0000402", R.D. N° 085-2011-MEM/AAM, 2020

Publicación

41

"An analysis of the parental reflective function, the quality of triadic interaction and its influence on early childhood development", Pontificia Universidad Catolica de Chile, 2018

Publicación

<1 %

<1 %

<1 %

<1 %

<1 %

42

Fernando B. Salas-Urviola, Lesmes G. Calsina-Paricahua, Ayde C. Vilca-Salas. "Analysis of the formalization process of artisanal and small-scale mining (ASM): Case region Puno-Peru", Resources Policy, 2021

Publicación

<1 %

43

THE ANDEAN SUSTAINABLE GROUP S.A.C. - THE ANDEAN SG S.A.C.. "EIA del Proyecto Ariana-IGA0005501", R.D. N° 127-2016-MEM/DGAAM, 2020

Publicación

<1 %

Excluir citas

Apagado

Excluir coincidencias

Apagado

Excluir bibliografía

Apagado

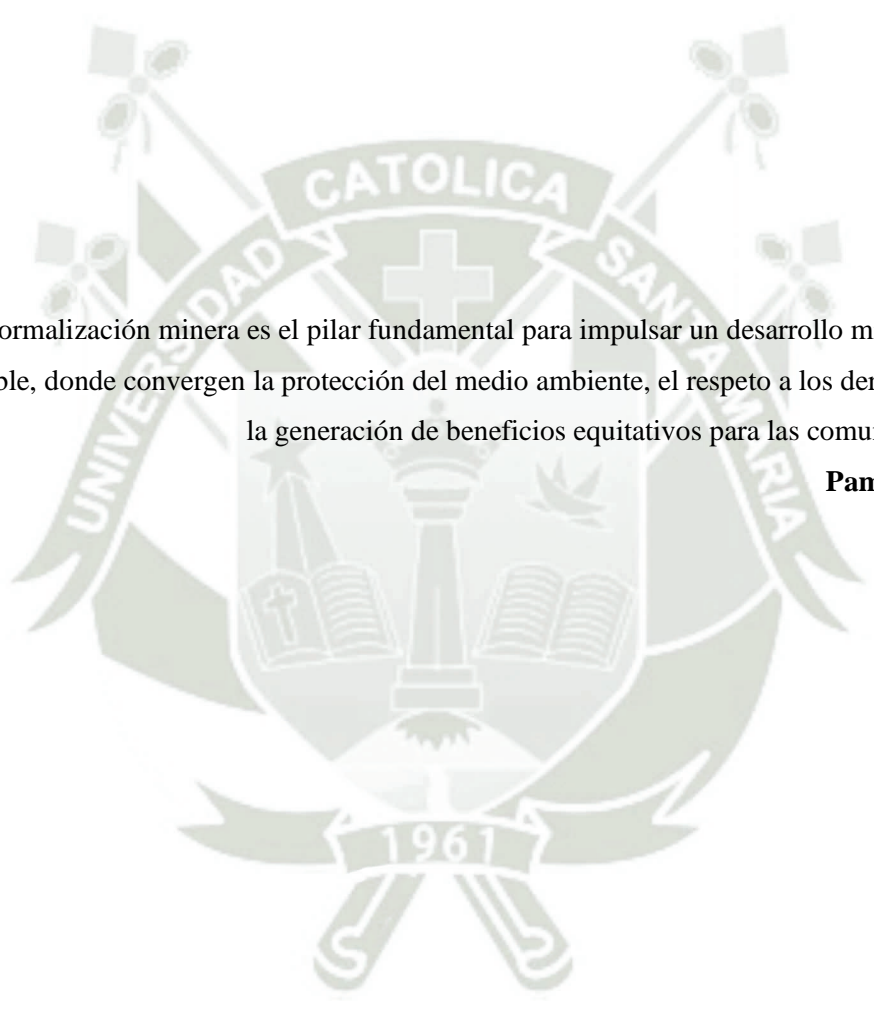
Agradecimiento

Agradezco sinceramente a mis profesores de la Universidad, cuyo apoyo e inspiración han sido fundamentales en mi especialización en la rama del derecho minero. Quiero expresar mi gratitud de manera especial a Neil Tejada Pacheco, cuya pasión y conocimiento en el campo de la minería despertaron en mí un genuino interés por esta área. Gracias a su enseñanza, pude comprender la importancia de la formalización minera y su impacto en la sociedad.

También quiero agradecer a Juan Carlos Agramonte Mostajo, cuyo enfoque dinámico y experiencia práctica me motivaron a profundizar mis conocimientos en el derecho minero. Su dedicación en transmitir su experiencia y compartir casos reales me impulsó a explorar nuevas perspectivas y buscar soluciones innovadoras en esta disciplina.

Asimismo, deseo expresar mi gratitud a Mario Huapaya Nava, quien ha sido un mentor invaluable en mi carrera y un apoyo constante en mi camino hacia la investigación. Su guía y estímulo me han ayudado a desarrollar habilidades de investigación, a enfrentar desafíos académicos y a alcanzar logros significativos en este campo.

Estoy agradecida por el tiempo, la paciencia y el compromiso que cada uno de ellos ha dedicado a mi formación académica y personal. Sus enseñanzas y orientación han dejado una huella profunda en mi desarrollo como profesional. Sin su apoyo y dedicación, no habría alcanzado este nivel de especialización y pasión por el derecho minero. Su impacto duradero en mi vida y carrera será siempre valorado y recordado con gratitud.



"La formalización minera es el pilar fundamental para impulsar un desarrollo minero sostenible y responsable, donde convergen la protección del medio ambiente, el respeto a los derechos humanos y la generación de beneficios equitativos para las comunidades mineras."

Pamela Rivera Daza

RESUMEN

La presente investigación se desarrolló con el objeto de analizar las causas y consecuencias de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa. Se efectuó una investigación tipo básica, de nivel descriptivo-explicativo, diseño no experimental, utilizando los métodos sistemático, dogmático, funcional e inductivo-deductivo. Para recabar la información se acudió a los informes anuales del Gobierno Regional de Arequipa y de REINFO, empleando la técnica de observación documental, con su instrumento la ficha de observación documental. Asimismo, se empleó la técnica de encuesta, con su instrumento el cuestionario, para obtener información de los mineros informales y la técnica de entrevista, con su instrumento guía de entrevista, para obtener información de los ex ministros de Energía y Minas, Gerentes Regionales y profesionales expertos en la materia.

Como resultado se ha determinado que el proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa ha tenido avances como la implementación del Registro Integral de Formalización Minera donde se han registrado un total de 15513 mineros, de los que 584 (3.8%) corresponden al estrato de la pequeña minería, 4 571 (29.5%) a la minería artesanal y 10 358 (66.7%) al del régimen general. Sin embargo, no todos los mineros han continuado con el proceso de formalización minera, pues solo el 33.9% de ellos han presentado su IGAFOM correctivo y 24.5% IGAFOM preventivo, logrando registrarlos el 70% en el caso de IGAFOM correctivo y 40.2% en IGAFOM preventivo. También se ha encontrado que la mayor dificultad para formalizarse está en la acreditación de la propiedad o autorización de uso del terreno superficial (solo el 0.4% cuentan con este requisito); acreditación de la concesión minera (solo el 9.1% cuentan con este requisito) y acreditación de contrato de cesión o explotación (solo el 0.4% cuentan con este requisito), por ello desde la entrada en vigor del proceso de formalización minera integral solo el 10.2% han logrado formalizarse.

Concordante con la situación anterior, los pequeños mineros y mineros artesanales informales de la Región Arequipa operan en distintos escenarios, algunos desarrollan la actividad minera informal dentro de la concesión de una empresa minera formal, que sería el caso de algo más del 90% de mineros o en una Concesión Minera y los otros operan en terrenos no concesionados para actividad minera, los que sí podrían llegar a formalizarse. Por ello, la acreditación de la propiedad del terreno superficial y la titularidad de la concesión minera, son

los más difíciles de cumplir para la formalización, por lo que un pequeño grupo logra cumplir este requisito, lo que tiene un impacto negativo para la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa, pues la mayoría de ellos desarrollan su actividad en terreno de terceros o concesión de una minera formal, afectando con ello los derechos fundamentales a la propiedad de los propietarios de los terrenos superficiales o de las concesiones mineras.

Palabra clave: Minería informal. Pequeña minería. Minería artesanal.



ABSTRACT

The present investigation was developed to analyze the causes and consequences of demanding the accreditation of ownership of the surface land and ownership of the mining concession in formalizing small and artisanal miners in the Arequipa Region. A basic type of research was conducted, descriptive-explanatory level, non-experimental design, using systematic, dogmatic, functional, and inductive-deductive methods. To collect the information, the annual reports of the Regional Government of Arequipa and REINFO were used, using the documentary observation technique, with its instrument the documentary observation sheet. Likewise, the survey technique was used, with its questionnaire instrument, to obtain information from informal miners and the interview technique, with its interview guide instrument, to obtain information from former Ministers of Energy and Mines, Regional Managers, and expert professionals in the field.

As a result, it has been determined that the process of integral mining formalization of small-scale miners and artisanal miners in the Arequipa Region has made progress, such as the implementation of the Integral Registry of Mining Formalization, where a total of 15,513 miners have been registered, of which 584 (3.8%) correspond to the small-scale mining stratum, 4,571 (29.5%) to artisanal mining, and 10,358 (66.7%) to the general regime. However, not all miners have continued with the mining formalization process, since only 33.9% of them have given their corrective IGAFOM and 24.5% preventive IGAFOM, managing to register 70% in the case of corrective IGAFOM and 40.2% in IGAFOM preventive. It has also been found that the greatest difficulty to formalize is in the accreditation of the property or authorization of use of the superficial land (only 0.4% have this requirement); accreditation of the mining concession (only 9.1% have this requirement) and accreditation of the assignment or exploitation contract (only 0.4% have this requirement), therefore, since the entry into force of the comprehensive mining formalization process, only 10.2 % have managed to formalize.

Consistent with the earlier situation, small-scale miners and informal artisanal miners in the Arequipa Region run in different scenarios, some develop informal mining activity within the concession of a formal mining company, which would be the case of just over 90% of miners. or in a Mining Concession and the others run on lands not licensed for mining activity, which could be formalized. For this reason, the accreditation of the ownership of the superficial land and the ownership of the mining concession are the most difficult to follow for the formalization, which is why a small group manages to meet this requirement, which has a

negative impact on the completion of the project. formalization process of small miners and artisanal miners in the Arequipa Region, since most of them conduct their activity on third-party land or a formal mining concession, thereby affecting the fundamental property rights of the owners of surface land or mining concessions.

Key words: Informal mining. Small mining. Artisanal mining.



ÍNDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

EPIGRAFE

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN

18

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO TEÓRICO

21

1. Planteamiento del problema

21

1.1. Determinación del problema

21

1.2. Enunciado del problema

23

1.2.1. Pregunta general

23

1.2.2. Preguntas específicas

23

1.3. Descripción del problema

24

1.3.1. Campo, área y línea de investigación

24

1.3.2. Operacionalización de las variables

24

1.3.3. Tipos de investigación

26

1.3.4. Nivel de investigación

26

1.4. Justificación

27

2. Objetivos

29

2.1. Objetivo general

29

2.2. Objetivo específico

29

3. Marco teórico	30
3.1. Bases teóricas	30
3.1.1. Conceptos previos	30
3.1.2. El mineral	31
3.1.3. La mina	32
3.1.4. La actividad minera	33
3.1.5. Etapas de la actividad minera	34
3.1.6. Tipos de minería o actividad minera	40
3.1.6.1. Por la naturaleza de las sustancias	40
3.1.6.2. Por los métodos de explotación	40
3.1.6.3. Tipos de minería según su tamaño	42
3.1.6.4. Tipos de minería según su legalidad	42
3.1.7. La formalización minera	44
3.1.8. El proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal	44
3.1.8.1. La presencia y crecimiento de la minería informal	44
3.1.8.2. El proceso de formalización ordinaria	45
3.1.8.3. El proceso de formalización extraordinaria	46
3.1.8.4. El proceso de formalización minera integral	47
3.1.8.5. Ampliación del proceso de formalización minera integral	49
3.1.8.6. Requisitos para formalizarse y su cumplimiento conforme al proceso de formalización minera integral	51
3.2. Revisión de antecedentes	61

4. Hipótesis	64
CAPÍTULO II: PLANTEAMIENTO OPERACIONAL	65
1. Técnicas, instrumentos y materiales de verificación	65
1.1. Técnicas	65
1.2. Instrumentos	65
2. Campo de verificación	66
2.1. Ubicación espacial	66
2.2. Ubicación temporal	66
2.3. Población, muestra y muestreo	66
3. Estrategias de recolección de datos	66
3.1. Organización	66
3.2. Validación del instrumento	67
3.3. Criterios para el manejo de resultados	67
CAPÍTULO III: RESULTADOS	68
1. Generalidades	68
2. Situación del proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanal en la Región Arequipa	70
2.1. La minería formal en el Perú	71
2.2. Inscripción en Registro Integral de Formalización Minera a nivel nacional	73
2.3. Inscripción en Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa	75
2.4. Inscripción de la pequeña minería y minería artesanal en Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa	77

2.5. Presentación del instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa	79
2.6. Estado de trámite del IGAFOM correctivo presentado para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa	81
2.7. Estado de trámite del IGAFOM preventivo presentado para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa	83
2.8. Acreditación de la propiedad o autorización de uso terreno superficial de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa	85
2.9. Titularidad de la concesión minera de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa	87
2.10. Acreditación del contrato de cesión o de explotación respecto a la concesión minera de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa	89
2.11. Presentación del expediente en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa	91
2.12. Mineros formalizados en la Región Arequipa desde la vigencia del proceso de formalización minera integral	93
2.13. Resultados de la encuesta aplicada a mineros informales	95
2.13.1. La categoría de la actividad minera que realizan los mineros encuestados	95
2.13.2. Participación o no en el proceso de formalización minera integral	96
2.13.3. Capacitación por parte del Estado sobre los beneficios y las bondades de la formalización minera integral	97


2.13.4. Inscripción en REINFO de los mineros informales encuestados	98
2.13.5. Presentación de IGAFOM por parte de los mineros encuestados	99
2.13.6. Propiedad del terreno superficial de la mina donde operan los mineros encuestados	100
2.13.7. Autorización para el uso del terreno superficial de la mina donde opera los mineros encuestados	101
2.13.8. Titularidad del contrato de cesión de la mina donde operan los mineros encuestados	102
2.13.9. Titularidad del contrato de explotación de la mina donde opera	103
2.13.10. Requisito difícil de acreditar para el operador minero	104
2.13.11. Expectativa de logro de formalización	106
2.13.12. Eficacia del proceso de formalización minera integral creada por el Decreto Legislativo N° 1336	107
2.14. Transcripción de la entrevista a Exministros	108
2.14.1. Entrevista a Cesar Ipenza Peralta, Ex ministro de ambiente (2009 - 2011) y del (2016-2018)	108
2.14.2. Entrevista a Mariano Castro Sánchez-Moreno, Ex viceministro de Gestión Ambiental (diciembre 2020 - marzo 2022)	110
2.14.3. Entrevista a Oliverio Muñoz Cabrera, Ex ministro de Energía y Minas del Perú (Noviembre – diciembre 2022)	118
2.15. Transcripción de entrevista	122
2.15.1. Entrevista a Luis Ángel Talavera Begazo, jefe del área de concesiones mineras de la gerencia Regional de energía y minas de Arequipa	122
2.16. Transcripción de la entrevista a expertos	126

2.16.1. Entrevista a Juan Carlos Hernández Loaiza, Ingeniero evaluador del área de formalización minera de la gerencia regional de energía y minas	126
2.16.2. Entrevista a Renato Loayza Luna, Fiscal Especializado en Materia Ambiental de Arequipa	129
2.16.3. Entrevista a Tania Rodríguez Figueroa, Abogada encargada del área de formalización minera de la Gerencia Regional de energía y minas	134
DISCUSIONES	139
CONCLUSIONES	146
RECOMENDACIONES	148
PROYECTO DE LEY	150
REFERENCIAS	154
ANEXOS	157



Índice de Tablas

Tabla 1	71
Tabla 2	73
Tabla 3	75
Tabla 4	77
Tabla 5	79
Tabla 6	81
Tabla 7	83
Tabla 8	85
Tabla 9	87
Tabla 10	89
Tabla 11	91
Tabla 12	93
Tabla 13	95
Tabla 14	96
Tabla 15	97
Tabla 16	98
Tabla 17	99
Tabla 18	100
Tabla 19	101
Tabla 20	102
Tabla 21	103
Tabla 22	104
Tabla 23	106
Tabla 24	107



Índice de gráficas

Gráfico 1:	71
Gráfico 2:	73
Gráfico 3:	75
Gráfico 4:	77
Gráfico 5:	79
Gráfico 6:	81
Gráfico 7:	83
Gráfico 8:	85
Gráfico 9:	87
Gráfico 10:	89
Gráfico 11:	91
Gráfico 12:	93
Gráfico 13:	95
Gráfico 14:	96
Gráfico 15:	97
Gráfico 16:	98
Gráfico 17:	99
Gráfico 18:	100
Gráfico 19:	101
Gráfico 20:	102
Gráfico 21:	103
Gráfico 22:	104
Gráfico 23:	106
Gráfico 24:	107

INTRODUCCIÓN

A partir de la revisión de documentos relacionados con la minería es de verse que a finales del siglo pasado, la demanda de los metales creció en el mercado mundial, entre ellos el oro, por lo que muchas personas se dedicaron a la minería, aunque de manera informal, produciéndose alrededor de “24 mil kilos anuales de oro por parte de la minería ilegal e informal” (Cayo, 2019). Debido a esta situación se expide la Ley 27651, del 21 de enero del 2002, proponiendo las primeras pautas para formalizar y ordenar la actividad de la pequeña minería y minería artesanal. Sin embargo, esta norma no rindió frutos, por ello en abril del 2012, mediante el Decreto Legislativo No 1105, se implementa un nuevo proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, con plazo hasta el 19 de abril del 2014, que luego fue ampliada hasta el año 2016, lográndose formalizara a nivel nacional alrededor de 1600 mineros.

Dado el poco avance en la formalización, en diciembre del 2016, mediante el Decreto Legislativo 1293, complementado por el Decreto Legislativo 1336, se declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, creándose el Proceso de Formalización Minera Integral, con vigencia hasta diciembre del 2019, a cargo de las Direcciones o Gerencias Regionales de Energía y Minas. Se crea el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y se simplifica los trámites administrativos. Sin embargo, en septiembre del 2019 este proceso se amplía hasta diciembre del 2021, por último, el 17 de diciembre del 2021 mediante la Ley 31388, se vuelve ampliar nuevamente hasta diciembre del 2024, lográndose formalizar en estos últimos periodos solo 1751 mineros de los 88 252 que se inscribieron en el REINFO.

De esta manera, desde hace más de 20 años que se dio inicio al proceso de formalización minera (Ley 27651), se ha avanzado muy poco, en Arequipa, de los más de 11 mil mineros inscritos en REINFO, solamente se ha logrado formalizar 674 mineros desde el año 2016 a la fecha (REINFO, 2022), por lo que, los mineros informales continúan operando a lo largo del territorio nacional amparados en la inscripción en el REINFO, con las correspondientes consecuencias que ello genera.

Ante esta situación, revisando los archivos de REINFO y del Ministerio de Energía y Minas, se observa que desde la implementación del Proceso de Formalización Minera Integral en 2016, conforme al Decreto Legislativo 1336, se han inscrito 88 252 mineros en REINFO y presentado su solicitud de formalización, de los cuales en su mayoría han superado el primer

requisito, esto es la aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal-IGAFOM has sido aprobados, pero llegando al segundo y tercer requisito, consistente en acreditar la propiedad o autorización de uso del terreno superficial y acreditación de titularidad de la concesión minera, no pueden superar y completar con la formalización, por lo que durante ese periodo solo 1751 mineros se han formalizado.

En ese sentido, el problema es la forma de regulación de los requisitos para la formalización minera, pues exige la acreditación de titularidad, firmar contratos de cesión, acuerdos o contratos de explotación sobre la concesión minera, autorización del terreno superficial, entre otros actos jurídicos, sin establecer procedimientos específicos para concretarlos, pues al encontrarse los yacimientos mineros en circunscripción de terrenos de mineros formales o de comunidades campesinas, por cuestiones políticas más que técnicas, se niegan a posibilitar dichos contratos, muy a pesar que ellos no van a explotar esos yacimientos. Por lo que, mientras el Estado no intervenga normativamente para superar estos impases, esta etapa continuará siendo una especie de cuello de botella que no permite culminar el proceso de formalización (Ruiz & Sosa, 2019; Pachas, 2020; Cano, 2021), generándose problemas legales sobre posesión y ocupación de tierras, de explotación informal (incluso ilegal) de minerales en terrenos ajenos, comisión de delitos ambientales, delitos tributarios, informalidad laboral, entre otros en perjuicio de la sociedad en general.

Es por ello que se plantea la presente investigación con la finalidad de analizar las causas y consecuencias de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa y en base a dicho análisis plantear propuestas que puedan ayudar a mejorar el proceso de formalización minera, sugiriendo mejoras en la regulación y la reglamentación de la normativa a fin de superar las dificultades con la intervención del Estado.

Los objetivos y la hipótesis planteados en el proyecto de investigación a la fecha han sido logrados, por lo que los resultados han sido plasmados en el presente informe de tesis, el mismo que tiene la siguiente estructura:

Capítulo I, está referido al marco teórico, donde se hace constar los antecedentes investigativos, las bases conceptuales referidas a la minería, pequeña minería, minería artesanal, proceso de formalización minera, entre otros.

Capítulo II, está referido a la metodología empleada en el desarrollo de la investigación, precisando los métodos, las técnicas y los instrumentos empleados, así como las unidades de verificación.

Capítulo III, está referido a los resultados y discusiones, donde se analiza la situación del proceso de formalización minera en nuestro país, a partir de la información obtenida de los archivos del Gobierno Regional de Arequipa, Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), las encuestas y entrevistas.

En la parte final se acompaña las conclusiones, recomendaciones y las referencias correspondientes.





CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO TEÓRICO

1. Planteamiento del problema

1.1. Determinación del problema

Revisando los documentos relacionados con la minería, se observa que, a fines del siglo pasado, creció la demanda de los metales en el mercado mundial, entre ellos el oro. Por ello, muchas personas se dedicaron a la minería informal, produciéndose alrededor de “24 mil kilos anuales de oro por parte de la minería ilegal e informal” (Cayo, 2019). Frente a ello, se expide la Ley 27651, del 21 de enero del 2002, estableciendo las primeras pautas para formalizar y ordenar la actividad de la pequeña minería y minería artesanal. Sin embargo, esta norma no rindió frutos, por lo que, en abril del 2012, mediante el Decreto Legislativo N° 1105, se implementa un nuevo proceso de formalización de la pequeña minería y

minería artesanal, con plazo hasta el 19 de abril del 2014, que luego fue ampliada hasta el año 2016, lográndose formalizar solo 1600 mineros a nivel nacional.

Dado el poco avance en la formalización, en diciembre del 2016, mediante el Decreto Legislativo 1293, complementado por el Decreto Legislativo 1336, se declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, creándose el Proceso de Formalización Minera Integral, con vigencia hasta diciembre del 2019, a cargo de las Direcciones o Gerencias Regionales de Energía y Minas. Se crea el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y se simplifican los trámites administrativos. Sin embargo, en setiembre del 2019 este proceso se amplía hasta diciembre del 2021, luego en diciembre del 2021, sin expresar motivo alguno, se vuelve ampliar nuevamente hasta diciembre del 2024, lográndose formalizar en estos últimos periodos solo 1751 mineros de los 88 252 que se inscribieron en el REINFO.

De esta manera, desde hace más de 20 años que se dio inicio al proceso de formalización minera (Ley 27651), se ha avanzado muy poco, en Arequipa, de los más de 11 mil mineros inscritos en REINFO, solamente se ha logrado formalizar 674 mineros desde el año 2016 a la fecha (REINFO, 2022), por lo que los mineros informales continúan operando a lo largo del territorio nacional amparados en la inscripción en el REINFO, con las correspondientes consecuencias que ello genera.

Ante esta situación, revisando los archivos de REINFO y del Ministerio de Energía y Minas, se observa que desde la implementación del Proceso de Formalización Minera Integral en 2016, conforme al Decreto Legislativo 1336, se han inscrito 88 252 mineros en REINFO y presentado su solicitud de formalización, de los cuales en su mayoría han superado el primer requisito, esto es la aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal–IGAFOM has sido aprobados, pero llegando al segundo y tercer requisito, consistente en acreditar la propiedad o autorización de uso del terreno superficial y acreditación de titularidad de la concesión minera, no pueden superar y completar con la formalización, por lo que durante ese periodo solo 1751 mineros se han formalizado.

En ese sentido, el problema es la forma de regulación de los requisitos para la formalización minera, pues exige la obtención de la acreditación de titularidad, firmar contratos de cesión, acuerdos o contratos de explotación sobre la concesión

minera, autorización del terreno superficial, entre otros actos jurídicos, sin establecer procedimientos específicos para concretarlos, pues al encontrarse los yacimientos mineros en circunscripción de terrenos de mineros formales o de comunidades campesinas, por cuestiones políticas más que técnicas, se niegan a posibilitar dichos contratos, muy a pesar que ellos no van a explotar esos yacimientos. Por lo que, mientras en Estado no intervenga normativamente para superar estos impases, esta etapa continuará siendo una especie de cuello de botella que no permite culminar el proceso de formalización (Ruiz & Sosa, 2019; Pachas, 2020; Cano, 2021), generando problemas legales sobre posesión y ocupación de tierras, de explotación informal (incluso ilegal) de minerales en terrenos ajenos, comisión de delitos ambientales, delitos tributarios, informalidad laboral, entre otros en perjuicio de la sociedad en general.

Es por ello que se planteó la presente investigación con la finalidad de analizar las causas y consecuencias de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa y en base a dicho análisis plantear propuestas que puedan ayudar a mejorar el proceso de formalización minera, sugiriendo mejoras en la regulación y la reglamentación de la normativa a fin de superar las dificultades con la intervención del Estado.

1.2. Enunciado del problema

1.2.1. Pregunta general

¿Cuáles son las causas y consecuencias de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa – 2022?

1.2.2. Preguntas específicas

- 1) ¿Cuáles son los avances, logros y dificultades que ha tenido el proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanal en la Región Arequipa?
- 2) ¿Cuáles son los escenarios en que operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales respecto a la propiedad del terreno superficial o titularidad de la concesión minera en la Región Arequipa?

- 3) ¿Cuál es el impacto y los efectos del requisito de acreditación de la propiedad del terreno superficial en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa?
- 4) ¿Cuál es el impacto y los efectos del requisito de acreditación de la titularidad de la concesión minera en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa?

1.3. Descripción del problema

1.3.1. Campo, área y línea de investigación

- a) **Campo.** - La presente investigación se desarrolla en el campo jurídico, pues se ocupa de analizar las causas y consecuencias de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales, por lo que se encuentra inmerso en el campo jurídico.
- b) **Área.** - El objeto de estudio de la presente investigación se circunscribe en el área del Derecho Minero, pues busca analizar las causas y consecuencias de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales.
- c) **Línea.** - La línea que abarca nuestra investigación está referida al proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales.

1.3.2. Operacionalización de las variables

La variable viene a ser una característica o atributo de un hecho o fenómeno que se desea investigar, el mismo que es susceptible de ser medido u observado, como señala Ríos (2017) “son características, propiedades, atributos o cualidades de la realidad susceptibles de asumir diferentes valores” (p. 91).

De manera que en la presente investigación tenemos:

Variable independiente: Causas de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales.

Variable dependiente: Consecuencias de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales.

La operacionalización de las variables es el siguiente:

Variables	Indicadores	Subindicadores
<p>Variable Independiente: Causas de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acreditación de propiedad del terreno superficial. • Acreditación de la titularidad de la concesión minera. 	<ul style="list-style-type: none"> - Avances y logros del proceso de formalización minera. - Escenarios en que operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales. - Índice de mineros informales inscritos en el REIFO. - Índice de mineros informales formalizados.
<p>Variable Dependiente: Consecuencias de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acreditación de propiedad del terreno superficial. • Acreditación de la titularidad de la concesión minera. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades que ha tenido el proceso de formalización minera integral. - Efectos del requisito de acreditación de la propiedad del terreno superficial - Efectos del requisito de acreditación de la titularidad de la concesión minera

1.3.3. Tipos de investigación

La tipología de la presente investigación se determina en base a ciertos criterios:

- a) **Según su enfoque.** - Es una investigación de tipo mixto, pues se tratará de analizar información obtenida de los informes anuales elaborados por el Gobierno Regional de Arequipa, entrevista a expertos y encuesta a pequeños mineros y mineros artesanales que se encuentran involucrados en la formalización minera.
- b) **Según su diseño.** - Es una investigación de tipo no experimental, pues es una investigación que se limita a la observación de hechos a través del análisis de informes, los resultados de la entrevista y encuesta sobre el proceso de formalización minera.
- c) **Según su profundidad.** - Es una investigación descriptiva-explicativa, pues se pretende determinar las causas y consecuencias de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa.
- d) **Según su espacio temporal.** - Es una investigación de tipo longitudinal, pues se efectúa analizando el comportamiento del proceso de formalización minera integral durante el periodo 2016 a 2022.
- e) **Según su fuente de datos.** - Es una investigación documental y de campo, por cuanto ha sido realizado apoyándonos en fuentes de carácter documental como informes de la Gerencia Regional de Minería del Gobierno Regional de Arequipa y apoyándose en entrevistas a expertos y encuestas a mineros involucrados en el proceso de formalización minera.

1.3.4. Nivel de investigación

La presente investigación responde al nivel descriptivo-explicativo, por cuanto mediante la descripción y análisis de los informes emitidos por la Gerencia Regional de Minería del Gobierno Regional de Arequipa, entrevista a expertos y encuesta a pequeños mineros y mineros artesanales involucrados en la formalización minera.

1.4. Justificación

Relevancia jurídica, pues se trata de analizar las causas y consecuencias de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa, por cuanto la exigencia normativa de presentar los contratos que acrediten que ellos son propietarios del terreno superficial o demuestren la titularidad de la concesión minera, a sabiendas que los mineros informales laboran mayormente en terrenos de comunidades campesinas o de mineros formales, algunos en terrenos netamente del Estado, hace inviable la continuación del proceso de formalización.

Por ello la importancia del presente trabajo, pues se analizará la regulación de los requisitos para la formalización minera, consistentes en la obtención de la acreditación de titularidad, firmar contratos de cesión, acuerdos o contratos de explotación sobre la concesión minera, autorización del terreno superficial, entre otros actos jurídicos, para evaluar si constituyen causales para que la formalización minera no pueda superar esta etapa y de ser así, la solución para esta problemática, debido a que los mineros informales laboran en yacimientos ubicados mayormente en terrenos de mineros formales o de comunidades campesinas, éstos niegan la posibilidad de cederlos, más por cuestiones políticas que técnicas, por lo que lo ideal sería que el Estado intervenga normativamente regulando procedimientos específicos para salir de este entrapamiento.

En ese sentido, en base al análisis que efectuaremos, propondremos una propuesta legislativa que permitiría corregir esta deficiencia, con ello también podría visualizarse soluciones a los problemas legales que se generan respecto a la posesión y ocupación de tierras, de explotación informal o ilegal de minerales en terrenos ajenos, comisión de delitos ambientales que afectan nuestra naturaleza, delitos tributarios que afectan al Estado y la sociedad, informalidad laboral que afecta a los trabajadores y sus familiares, entre otros en perjuicio de la sociedad en general.

Por todo ello, la ejecución de la presente investigación es relevante para el Derecho, pues planteará soluciones a problemas con incidencia jurídica que vienen ocurriendo en el proceso de formalización minera.

Relevancia teórica, la presente investigación aportará nuevos conocimientos, en base al análisis de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia. Asimismo, planteará alternativas de solución respecto a la exigencia de los requisitos de acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa, cuya fundamentación creará nuevos conceptos y procedimientos que enriquecerá el marco teórico referido a esta problemática, lo que va ser de provecho tanto para la sociedad como para los estudiosos de esta rama del saber humano.

Relevancia humana, los resultados de la presente investigación será de mucha utilidad para la pequeña minería y la minería artesanal, para los usuarios de los mismos y del Estado, pues en base al análisis de la problemática planteada, se hará ver que la regulación de los requisitos para la formalización minera, consistentes en la obtención de la acreditación de titularidad, firmar contratos de cesión, acuerdos o contratos de explotación sobre la concesión minera, autorización del terreno superficial, entre otros actos, constituyen trabas para la formalización minera y planteará mediante una propuesta legislativa las correcciones a dichas deficiencias y ello también tendrá incidencia en la solución de las consecuencias de la minería informal, como los problemas de tierras, problemas ambientales, tributarios, laborales, entre otros, que será muy importante para los mineros informales y la sociedad en general.

Relevancia contemporánea, por cuanto la informalidad de la pequeña minería y minería artesanal es un problema actual y latente en nuestra sociedad, por lo que el análisis de la normativa que regula los requisitos para la formalización minera y la búsqueda de alternativas de solución diferentes constituyen una necesidad actual.

2. Objetivos

2.1. Objetivo general

Analizar las causas y consecuencias de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa – 2022

2.2. Objetivos específicos

- 1) Diagnosticar los avances, logros y dificultades que ha tenido el proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanal en la Región Arequipa.
- 2) Identificar los escenarios en que operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales respecto a la propiedad del terreno superficial o titularidad de la concesión minera en la Región Arequipa.
- 3) Examinar el impacto y los efectos del requisito de acreditación de la propiedad del terreno superficial en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa.
- 4) Evaluar el impacto y los efectos del requisito de acreditación de la titularidad de la concesión minera en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa.

3. Marco teórico

3.1. Bases teóricas

3.1.1. Conceptos previos

Hay algunos términos de mucha importancia para comprender temas relacionados a la minería o actividad minera, entre estos se encuentra el caso del yacimiento minero, el mineral, la mina, etc.

3.1.1.1. Yacimiento minero

Baldeón (2016) señala que “yacimiento minero es todo depósito mineral económicamente explotable” (p. 123).

Gutiérrez (2018) afirma que el yacimiento minero “son acumulaciones o concentraciones naturales de minerales que existen en la superficie o en el subsuelo, consecuencia de un proceso geológico, susceptible de aprovechamiento por ser útiles y de significación económica; proceden de fósiles o de rocas naturales que se encuentran en la superficie o en el interior de la tierra” (p. 132).

En ese sentido, cuando hablamos de yacimiento minero nos referimos a la parte o fracción de la corteza terrestre donde, por procesos naturales y geológicos, se han formado acumulaciones de sustancias minerales útiles, que pueden ser explotados por el hombre con beneficio económico.

Los yacimientos se presentan de distintas formas. Siguiendo a Gutiérrez (2018) podemos señalar los siguientes:

- Mantos o capas. - Son yacimientos que se presentan como prolongaciones más o menos espesas, generalmente horizontales que se extienden paralelamente a los estratos de las rocas en que se presentan. Por ejemplo, en este tipo de formación se presentan el carbón, los materiales de construcción, etc.
- Filones o vetas. - Son criaderos o masas de minerales que conforman el relleno de las grietas de las rocas en terrenos diferentes que comúnmente se prolongan en forma vertical. Filón, es una masa de mineral que rellena la grieta de una formación rocosa, en tanto que Veta, es un estrato de mineral que rellena la

grieta de una roca y se distingue de ella por su color o constitución. Por ejemplo, los casos del oro filoniano, la plata, el cobre, entre otros.

- Criaderos irregulares. - Son concentraciones de minerales útiles en medio de rocas distintas, tienen estructuras muy diversas. Se presentan como masas lenticulares carentes de orientaciones; asumen denominaciones variadas y caprichosas como riñones, bolsones, clavos, rebosadero, etc. y ello le da el nombre específico según el caso. Ejemplo: las piritas, que se presentan en forma de cristales con reflejos dorados
- Yacimientos detríticos.- son concentraciones o acumulaciones de minerales diversos procedentes de la descomposición o disgregación de rocas y criaderos; a su vez se presentan en forma de depósitos superficiales arenosos que contiene el mineral en calidad de polvo diseminado o de fragmentos denominados pepitas; y en placeres o aluviones que se forman por acarreo de las aguas en las partes bajas de los terrenos de naturaleza floja o deleznable de las que se obtiene el producto por lavado de arenas auríferas por concentración gravitacional.
- Yacimientos de pórfidos. - Son yacimientos que aparecen en rocas en forma de hilos en todas las direcciones o como puntos como señales pequeñas perceptibles en una superficie o motas en forma de granillos o nudillos de minera que cubren grandes extensiones. Los pórfidos se conocen con varios nombres, entre ellos, los yacimientos diseminados como en el caso de pórfidos diseminados de cobre en Cajamarca. A parte de cobre los pórfidos pueden presentarse en cantidades variables de molibdeno y/o metales preciosos como el oro y la plata posibles de ser recuperados.

3.1.2. El mineral

Osinerming (2017) nos dice que “los minerales son asociaciones de elementos químicos, entre ellos, metales y no metales, los cuales se

encuentran formando rocas. Altas concentraciones de mineral forman depósitos denominados yacimientos de mineral” (p. 32).

Dammert & Molinelli (2007) señalan que el recurso mineral “es un volumen de la corteza terrestre con una concentración elevada de un mineral o combustible determinado. Se convierte en una reserva si dicho mineral, o su contenido (un metal, por ejemplo), se puede recuperar mediante la tecnología del momento con un costo que permita una rentabilidad razonable de la inversión en la mina” (Dammert & Molinelli, 2007, 13).

Entonces, con el nombre de mineral se hace referencia a la sustancia metálica o no metálica que se encuentra o se extrae de la mina. Los minerales son las sustancias inorgánicas metálicas o no metálicas, que se encuentran en los yacimientos mineros, y que pueden ser aprovechados en una actividad minera.

Dependiendo del tipo de material o mineral que se extraiga hablaremos de minería metálica y no metálica, los mismos que pueden ser explotados a cielo abierto (tajo abierto) o subterráneo, dependiendo de factores geológicos y geométricos.

3.1.3. La mina

La palabra mina no recibe un único significado. Un primer significado que se da a la mina es de fuente o vena de minerales. Se considera que “las minas son las fuentes de material que contiene mineral y que se encuentra cerca de la superficie o en el subsuelo” (Southern Copper Corporation, s.f., p. 3).

También se entiende como mina a la capacidad instalada para la explotación de los minerales. Entonces se considera como mina:

Al conjunto de operaciones e instalaciones en la superficie y el subsuelo para la explotación de un yacimiento. El concepto de la mina no solo es dinámico sino también extensivo y comprende la galería como el socavón o el tajo abierto, las chancadoras, los molinos, las plantas concentradoras, los desmoldes, los relaves, las escorias, los equipos, las maquinarias, los talleres, los desagües y hasta los edificios y las viviendas. Estas instalaciones, con todo el personal que labora en ellas, asimismo reciben el nombre de unidad operativa. (Belaunde, 2010, p. 17).

Hay otros que amplían aún más el concepto de la mina, otorgándole hasta tres significados diversos como:

- a) Excavación que se hace por pozos, galerías y socavones o a cielo abierto para extraer minerales, b). Sitio o lugar de la tierra donde se encuentran los minerales (sinónimo de yacimiento mineral) y, c) Derecho que el Estado otorga para extraer mineral en una extensión determinada (sinónimo de concesión). (Ipenza & Franciskovic, 2002, p. 19).

Nuestra legislación, conjugando estas definiciones ha señalado que la mina “es un yacimiento mineral que se encuentra en proceso de explotación” (D. S. 055-2010-EM, 2010, artículo 7). Ello nos hace ver que involucra tanto al yacimiento minero, la capacidad instalada, los procesos y procedimiento que implican, así como los derechos otorgados al titular bajo cuyo sustento se efectúa explotación.

Siendo así, para los fines del presente trabajo, que entenderemos como mina tanto al lugar donde se encuentran los minerales (yacimiento minero) y a la capacidad instalada para su explotación, que incluye las excavaciones, las instalaciones y equipos que permiten su explotación racional de la mina, los que implícitamente involucran los derechos que se le otorga al titular de la concesión.

3.1.4. La actividad minera

La actividad minera es entendida como “la acción humana consistente en el conjunto de labores o tareas relativas a la industria minera, incluido los anteriores o posteriores, a la explotación minera, y para el cual se cuenta con el auxilio de la ciencia y la técnica” (Baldeón, 2016, p. 139).

El Instituto de Ingenieros de Minas del Perú nos dice que la actividad minera consiste en “las acciones conducentes a evidenciar indicios de mineralización que buscan demostrar dimensiones, características, reservas y valores del área de interés geológico. Las etapas que implica son: exploración (cateo y prospección), construcción, producción, beneficio, comercialización y operación paralizada y cierre” (Instituto de Ingenieros de Minas del Perú, 2010, p. 15).

Entonces, la actividad minera viene a ser el conjunto de actividades que se efectúa con la finalidad de explorar y explotar los yacimientos mineros, y con ello satisfacer las distintas necesidades de las personas. Involucra las diversidades de labores destinadas a la extracción o aprovechamiento de las sustancias minerales del suelo y subsuelo del territorio nacional, del dominio marítimo, incluye las actividades anteriores y posteriores a la explotación minera misma.

3.1.5. Etapas de la actividad minera

La actividad o explotación minera comprende transitar distintas etapas. Etapa con sus propias características, donde la ejecución de una etapa anterior habilita al interesado para efectuar la posterior.

Conforme al artículo VI del Título Preliminar del TUO de la Ley General de Minería, “son actividades de la industria minera, las siguientes: cateo, prospección, exploración, explotación, labor general, beneficio, comercialización y transporte minero” (LGM, 1992, artículo VI del TP).

a) Cateo

Conforme al TUO de la Ley General de Minería “el cateo es la acción conducente para poner en evidencia indicios de mineralización por medio de labores mineras elementales” (LGM, 1992, artículo 1°).

De manera que el cateo es la actividad minera que “tiene por objeto tantear, descubrir, buscar un yacimiento mediante el empleo de métodos empíricos, rudimentarios, exagerando, el pico y la lampa tradicionales. Para ejercer la actividad de cateo no se requiere autorización del Estado, es decir no se solicita una concesión o derecho minero alguno” (Ipenza & Franciskovic, 2002, p. 21)

Como señala Casasola (2013), “el cateo involucra labores mineras simples como, por ejemplo: una persona caminando a través de un campo con una picota, recoger muestras, o con una batea en la ribera de un río (para el caso de la minería aurífera aluvial) o tal vez una persona observando el terreno en búsqueda de anomalías geológicas en la superficie, es decir grietas, fracturas o roturas de las rocas donde podría existir un yacimiento mineral” (p. 24).

b) Prospección

Conforme al TUO de la Ley General de Minería “la prospección como la investigación conducente a determinar áreas de posible mineralización por medio de indicaciones químicas y físicas medidas con instrumentos y técnicas de precisión” (LGM, 1992, artículo 1°).

En ese sentido, la prospección viene a ser “aquella actividad minera que tiene por objeto descubrir un yacimiento, pero a diferencia del cateo, el prospector recurre al apoyo masivo de la ciencia y de la técnica, aplicando, por ejemplo, métodos sísmicos, geofísicos, magnéticos, eléctricos, electromagnéticos, radiométricos, gravitativos, e inclusive los satélites” (Ipenza & Franciskovic, 2002, p. 22).

El cateo y la prospección son etapas de búsqueda y descubrimiento del yacimiento minero. La diferencia está en que en la prospección se aplican análisis químicos y estudios geofísicos, lo que no ocurre en el cateo.

Por disposición del artículo 2° del TUO de la Ley General de Minería, el cateo y la prospección son libres en todo el territorio nacional, pero no pueden efectuarse por terceros en áreas donde existan concesiones mineras, áreas de no admisión de denuncios y terrenos cercados o cultivados, salvo previo permiso escrito de su titular o propietario, según sea el caso. Asimismo, está prohibido efectuar en zonas urbanas o de expansión urbana, en zonas reservadas para la defensa nacional, en zonas arqueológicas y sobre bienes de uso público, a menos que se cuente con autorización previa de la entidad competente (LGS, 1992, artículo 2).

c) Exploración

Conforme al artículo 8° del TUO ordenado de la Ley General de Minería “la exploración es la actividad minera tendente para demostrar las dimensiones, posición, características mineralógicas, reservas y valores de los yacimientos minerales” (LGM, 1992, artículo 8).

La etapa de exploración está dedicada al estudio y evaluación del yacimiento minero, a fin de comprobar si el yacimiento es susceptible de aprovechamiento y rentable económicamente. La exploración se realiza después de las labores de cateo y prospección, para poner en evidencia indicios o áreas de posible mineralización, efectuando “estudios topográficos,

geodésicos, geológicos, geoquímicos y de factibilidad, y labores consistentes en trincheras, trabajos subterráneos y construcción de vías de acceso” (Baldeón, 2016, p. 186),

Hay que diferenciar el significado ordinario de la palabra exploración. No se trata de descubrir un yacimiento, sino de evaluar un yacimiento ya descubierto. Justamente por ello, la exploración minera, por disposición del artículo 7° del TUO de la Ley General de Minería requiere contar con la correspondiente concesión minera.

d) Explotación

Conforme al TUO ordenado de la Ley General de Minería “la explotación es la actividad de extracción de los minerales contenidos en un yacimiento” (LGM, 1992, artículo 8).

La explotación es la actividad principal de la industria minera. En ella se extrae los minerales de los yacimientos una vez realizada la exploración minera, previa concesión minera. Su realización “supone dos condiciones existenciales: Haberse verificado la concentración de mineral con valor económico que sustente la explotación y que el valor o coste de la producción esté dentro del rango de un beneficio industrial (Gutiérrez, 2016, p. 165)

Las operaciones de explotación se pueden efectuar de dos formas principales: Por socavón y tajo abierto.

La explotación por socavón se efectúa “mediante la construcción de túneles o socavones, que son verdaderas obras de ingeniería, que generalmente sigue el rumbo u orientación de la veta; y a tajo abierto, consiste en la extracción del cuerpo mineralizado descendiendo por labores en forma de cono invertido formando ángulos de 45 a 60 grados en función de la consistencia del terreno” (Baldeón, 2016, p. 190).

e) Labor general

Conforme al artículo 19° del TUO ordenado de la Ley General de Minería “la labor general es toda actividad minera que presta servicios auxiliares, tales como ventilación, desagüe, izaje o extracción a dos o más concesiones de distintos concesionarios” (LGM, 1992, artículo 8).

La labor general es toda actividad auxiliar de la actividad principal de la industria minera, que es la exploración y la explotación. Como tal “se

traduce a condiciones de aprovechamiento son el régimen de mantenimiento, disposición de las sustancias minerales en las aguas que alumbren, limpieza de desmontes, sistema de ventilación, desagüe, iluminación, forma de almacenamiento de desmontes, construcción de viviendas, servicios de sanidad, etc. que tengan que ver con la explotación. Es la concesión que otorga a su titular el derecho de prestar servicios auxiliares a dos o más concesiones mineras” (Gutiérrez, 2018, p. 167).

f) Beneficio

Conforme al artículo 17° del TUO ordenado de la Ley General de Minería “el beneficio es el conjunto de procesos físicos, químicos y/o fisicoquímico que se realizan para extraer o concentrar las partes valiosas de un agregado de minerales y/o para purificar, fundir o refinar metales” (LGM, 1992, artículo 17°).

La etapa de beneficio consiste en extraer o concentrar la parte valiosa de un agregado de minerales, recurriendo para ello a procesos físicos, químicos y/o físico químicos. Se realizan actividades como el lavado metalúrgico del mineral, preparación mecánica, concentración, lixiviación, adsorción-desorción, Merrill Crowe, tostación, fundición, refinación, entre otros. En otras palabras, “el mineral que sale de la mina se somete a un proceso metalúrgico llamado concentración para mejorar su ley. Luego de ello, en las fundiciones, el concentrado es llevado a altas temperaturas para eliminar impurezas y poder refinarlo posteriormente” (MEM, 2011, p. 11).

Conforme al artículo 17° del TUO ordenado de la Ley General de Minería, el beneficio minero comprende las siguientes etapas: 1. Preparación Mecánica. - Proceso por el cual se reduce de tamaño, se clasifica y/o lava un mineral. 2. Metalurgia. - Conjunto de procesos físicos, químicos y/o fisicoquímico que se realizan para concentrar y/o extraer las sustancias valiosas de los minerales. 3. Refinación. - Proceso para purificar los metales de los productos obtenidos de los procedimientos metalúrgicos anteriores” (LGM, 1992, artículo 17°).

Esta etapa es importante, por cuanto las sustancias minerales no aparecen en estado puro sino mezclado con otras sustancias de desecho, por lo que es necesario separar las sustancias deseadas mediante diversos

procesos mecánicos, físicos y químicos que permitan obtener un producto puro.

g) Comercialización

La comercialización, como señala Gutiérrez (2018) “consiste en la realización de actividades comerciales entre el productor y el consumidor a fin de satisfacer al máximo al usuario y lograr los objetivos de la empresa” (p. 173). En otras palabras, consiste en la venta de minerales, a fin de obtener utilidades.

El ejercicio de la actividad de comercialización es libre. La venta de minerales se puede realizar sin necesidad de contar con una concesión minera, tanto interna o externamente, conforme dispone el artículo 3° del TUO ordenado de la Ley General de Minería. Sin embargo, “en las transacciones o contratos de compraventa de productos mineros, tanto comprador como vendedor están obligados, bajo responsabilidad, a precisar la procedencia de los productos, esto es, deben identificar el derecho minero del cual ha sido extraído y/o especificar, en el caso de productos metalúrgicos, el certificado de planta de beneficio” (MEM, 2011, p. 11).

h) Transporte minero

Según el artículo 22° del TUO ordenado de la Ley General de Minería, el “transporte minero es todo sistema utilizado para el transporte masivo continuo de productos minerales, por métodos no convencionales. Los sistemas por utilizarse podrán ser: Fajas transportadoras, tuberías; o cable carriles” (LGM, 1992, artículo 22°). Es decir, es el transporte que se utiliza para trasladar los minerales dentro de la unidad minera o hacia afuera.

La actividad de transporte generalmente se trabaja mediante concesiones, y la concesión de transporte minero “confiere a su titular el derecho de instalar y operar un sistema de transporte masivo continuo de productos minerales entre uno o varios centros mineros y un puerto o planta de beneficio, o una refinería o en uno o más tramos de estos trayectos” (LGM, 1992, artículo 23°).

La actividad de transporte minero “requiere solicitar una concesión de transporte minero si concurren las siguientes circunstancias: 1) Que el transporte o acarreo de minerales se haga de un centro minero a un puerto, o a

una planta de beneficio, o a una refinería o en tramos de esos extremos. 2) Que el acarreo de minerales sea masivo y continuo. 3) Que para el acarreo de minerales se empleen fajas transportadoras, tuberías o cables carriles. 4) Que terceros y aun los propios concesionarios a beneficiarse con el sistema soliciten la concesión de transporte minero” (Ipenza & Franciskovic, 2002, p. 26).

i) Plan de cierre de mina

Conforme al artículo 3° de la Ley 28090, Ley que regula el Cierre de Minas, el Plan de Cierre de Minas constituye “un instrumento de gestión ambiental conformado por acciones técnicas y legales, efectuadas por los titulares mineros, destinado a establecer medidas que se deben adoptar a fin de rehabilitar el área utilizada o perturbada por la actividad minera para que ésta alcance características de ecosistema compatible con un ambiente saludable y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación paisajista” (Ley 28090, 2003, artículo 3°).

De modo que el plan de cierre de mina está destinado a adoptar las medidas necesarias antes, durante y después del cierre de operaciones, con la finalidad de eliminar, mitigar y controlar los efectos adversos al área perturbada por la actividad minera. Por lo que, éste tiene como objetivo principal “la rehabilitación se llevará a cabo mediante la ejecución de medidas que sean necesarias realizar antes, durante y después del cierre de operaciones, cumpliendo con las normas técnicas establecidas, las mismas que permitirán eliminar, mitigar y controlar los efectos adversos al ambiente generados o que se pudieran generar por los residuos sólidos, líquidos o gaseosos producto de la actividad minera” (Ley 28090, 2003, artículo 3°).

Para que una mina esté adecuadamente cerrada, se debe realizar una serie de actividades la rehabilitación de las áreas donde se realizó la actividad minera, para que se encuentre en condiciones similares o mejores a las que tenía antes de iniciar las operaciones mineras. Para que el suelo, la vegetación y la fauna recuperen condiciones similares al entorno original, se debe efectuar labores de reconfiguración y revegetación.

3.1.6. Tipos de minería o actividad minera

3.1.6.1. Por la naturaleza de las sustancias

a) Metálicas

Dedicadas a la extracción de minerales metálicos. Entre estos tenemos los metales preciosos como el oro y la plata, así como los otros metales. Se incluyen también las sustancias radioactivas.

b) No metálicas

Los no metales “son sustancia que, sin haberse previamente beneficiado a través de procesos químicos, satisfacen necesidades al ser humano en la industria de la construcción (arena, piedras, arcillas, mármol, ónix) o la industria de la cosmetología (talco)” (Baldeón, 2016, p. 136).

Las concesiones mineras no metálicas se dedican a la extracción de minerales no metales, como los materiales de construcción, que se encuentran depositados en canteras y álveos o cauces de los ríos, las sustancias salinas, los fosfatos formados por fósforo, nitrógeno y potasio, usados al igual que el guano de isla en la industria de fertilizantes, entre otros.

3.1.6.2. Por los métodos de explotación

a) Minería a tajo abierto

La explotación de la mina mediante el método de tajo o cielo abierto se realiza cuando los yacimientos son de grandes extensiones, tienen una forma regular y están ubicados en la superficie o cerca de la superficie.

Como señala Baldeón (2016) “consiste en la extracción del cuerpo mineralizado descendiendo por labores en forma de cono invertido formando ángulos de 45 a 60 grados en función de la consistencia del terreno. Por este método acceden vehículos de gran tamaño a las labores mineras” (p. 190).

La mina extraída a través de este método se ve como un gran tazón, como una especie de anfiteatro por su forma escalonada, que va formando a medida que avanza la operación, tanto lateralmente como

en profundidad. De esta forma, aprovechando los escalones, pueden ingresar grandes vehículos para extraer y trasladar el material mineralizado para su procesamiento.

b) Minería subterránea

La minería subterránea es aquella explotación de minerales que se realiza en el subsuelo. Como señala Baldeón (2016), la explotación por socavón es mediante la construcción de túneles o socavones, que son verdaderas obras de ingeniería, que generalmente siguen el rumbo u orientación de la veta. Es utilizada mayormente por la mediana y pequeña minería” (p. 190).

En este caso, la explotación de minerales se realiza a través de diversos métodos de ingeniería debajo de la superficie del terreno, a través de la construcción de túneles, rampas, chimeneas, galerías, y toda infraestructura que permita hacer esta actividad.

c) Minería aluvial

Es aquella donde el mineral, desde la superficie de zonas altas, se desplazó por las laderas y quebradas a raíz de fenómenos naturales y geológicos, como terremotos, erupciones, lluvias, erosión y otros, y se depositaron en las partes bajas, especialmente en cauces, riberas, o en tierras secas.

Los yacimientos mineros aluviales son poco profundos porque el mineral no viene del subsuelo, sino son formaciones debido al desplazamiento de los minerales hacia las partes planas. Por ello, su explotación se efectúa mayormente a través de la masiva remoción de tierra, generando efectos degradantes del suelo, los que son de muy difícil recuperación y alta contaminación.

Refiriéndose a la explotación del oro, el Ministerio del Ambiente (2016) ha señalado que “la minería aurífera aluvial es una actividad que se desarrolla en varias regiones de nuestro país, sobre todo en las zonas de potencial minero en el departamento de Madre de Dios. Es de conocimiento general que la mayoría de las personas naturales y/o jurídicas que ejercen esta actividad trabajan de forma informal o ilegal y sin las medidas requeridas para prevenir los

impactos ambientales. Las actividades mineras realizadas con estas características tienen como consecuencia la generación de grandes áreas degradadas, cuya recuperación representa un gran desafío para el Estado y la sociedad civil” (p. 7).

3.1.6.3. Tipos de minería según su tamaño

Teniendo en cuenta el tamaño de la actividad, la minería puede ser minería artesanal, pequeña minería, mediana minería o gran minería (Dammert & Molinelli, 2007). Cada una de ellas tiene características propias y específicas:

- 1) **La gran minería**, cuando la actividad se realiza con una capacidad productiva mayor a 5000 TM (según el tamaño de la producción).
- 2) **La mediana minería**, cuando la actividad se realiza con una capacidad productiva entre 350 y 5000 TM
- 3) **La pequeña minería**, cuando la actividad se realiza en un terreno menor a 2000 hectáreas y/o con una capacidad productiva entre 25 y 350 TM, y
- 4) **La minería artesanal**, cuando la actividad se realiza en un terreno menor a 1000 hectáreas y/o con una capacidad productiva menor a 25 TM.

3.1.6.4. Tipos de minería según su legalidad

Teniendo en cuenta la legalidad de la actividad minera, en nuestro país, podemos hablar de minería formal, informal e ilegal.

a) **La minería formal**

La minería formal es aquella actividad que “cuentan con derechos de explotación de las zonas con presencia de minerales y que desarrollan sus operaciones dentro del marco legal” (Dammert & Molinelli, 2007, p. 69). Es decir, son las que cuentan con autorización legal para desarrollar la actividad minera.

El Decreto Legislativo 1336, Decreto legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integra, ha señalado de manera expresa que la actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, para ser formal bastará que dicha actividad

cuenta con autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio emitida por la autoridad competente (Decreto Legislativo 1336, 2017, artículo 2).

b) La minería informal

“Son aquellas minas que no cuentan con derechos de explotación de zonas con presencia de minerales” (Dammert & Molinelli, 2007, p. 69). Es decir, son las actividades mineras que no cuentan con autorización legal para su desarrollo.

Según el Decreto Legislativo 1336, la minería informal es aquella actividad minera realizada en zonas no prohibidas por persona natural o jurídica, cumpliendo con las normas de carácter administrativo y, además, con las condiciones previstas en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, sin haberse formalizado ni comenzado el proceso de formalización.

c) La minería ilegal

El Decreto Legislativo 1105, que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, señala que la Minería Informal es:

La actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio. Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera, se considera ilegal. (Decreto Legislativo 1105, 2012, artículo 2).

La minería ilegal es la actividad que se realiza en espacios prohibidos, usando maquinaria y equipos que no corresponden a las características de la actividad minera que desarrolla los pequeños productores mineros o mineros artesanales, así como sin cumplir con

las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, por lo que constituye actividades que causan graves daños en el aspecto ambiental y social. No pueden considerarse dentro del proceso de formalización, por cuanto no respeta ningún sistema de control, ni de regulación social y ambiental.

3.1.7. La formalización minera

Es aquel proceso mediante el cual se establecen y administran los requisitos, plazos y procedimientos para que la persona natural, persona jurídica o grupo de personas organizadas para ejercer actividad minera puedan cumplir con la legislación vigente.

En ese sentido, el proceso de formalización, en el caso de la pequeña minería y minería artesanal, permite desarrollar esta actividad dentro del marco legal que la regula. Conforme a nuestra legislación vigente, se busca que los titulares de esta actividad:

- 1) Cuenten con un derecho minero que respalde sus actividades.
- 2) Puedan gozar de los beneficios que otorga la normatividad vigente sobre la materia.
- 3) Desarrollen actividades mineras seguras, y en condiciones adecuadas para el crecimiento y desarrollo de ellas.
- 4) Sean conscientes de la necesidad de mitigar los impactos negativos que genera el desarrollo de sus operaciones.
- 5) Protejan el medio ambiente, buscando el desarrollo de una minería sostenible.

3.1.8. El proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal

3.1.8.1. La presencia y crecimiento de la minería informalidad

El 25 de junio de 1997 se expide la Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, con la finalidad de promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco específico para fomentar la inversión, procurando un equilibrio

dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y el ambiente, así buscando el desarrollo integral de la persona humana.

Se propiciaba el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, por lo que estas actividades debían realizarse en armonía con el interés nacional, del bien común y dentro de los límites y principios establecidos por nuestra legislación. Ello implicaba un manejo racional de los recursos naturales, teniendo en cuenta la capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, en caso de los recursos renovables. Mientras, en el caso de los recursos no renovables, como los minerales, debía explotarse bajo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente.

Esta normativa no fue cumplida adecuadamente ni el Estado ha sabido promover adecuadamente el aprovechamiento de los recursos naturales, sobre todo de los recursos minerales. Debido a esa falencia aparecieron miles de miles de mineros informales e ilegales a lo largo de nuestro territorio. Si bien siempre han existido pequeños mineros informales, sin embargo, debido al incremento del costo de los minerales, sobre todo del oro, aprovechando la frágil y deficiente regulación con que contamos la minería informal se ha acrecentado cada vez más.

3.1.8.2. El proceso de formalización ordinaria.

Debido al incremento de la minería informal a lo largo del territorio nacional, el 21 de enero del 2002, se promulga la Ley 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, buscando desarrollar un marco legal que permita una adecuada regulación de las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y mineros artesanales, que posibilite la formalización, promoción y desarrollo de estas.

Esta norma por primera vez se refiere a la pequeña minería y minería artesanal, que modificando el artículo 91 del TUO de la Ley

General de Minería, establece las características y la estratificación de este tipo de actividad minera.

La adopción de esta normativa constituyó el primer esfuerzo del Estado por crear un marco legal que permitiera regular las actividades mineras desarrolladas por pequeños mineros y mineros artesanales, sin embargo, efectividad fue reducida, tanto así que su reglamentación se da recién en el 2009, mediante el Decreto Supremo No. 005-2009-EM, del 23 de enero del 2009. Esta norma no tuvo resultados halagadores, formalizando en ese periodo alrededor 1600 mineros a nivel nacional.

3.1.8.3. El proceso de formalización extraordinaria.

Debido a la poca efectividad de la norma anteriormente referida, mediante la Ley 29815, del 20 de diciembre del 2011, el Congreso delega facultades al Poder Ejecutivo por el plazo de 120 días, para legislar en materias de minería ilegal, específicamente sobre interdicción de la minería ilegal y lucha contra la minería ilegal asociada.

En ese periodo se emite un paquete de normas sobre temas relacionados con la minería ilegal, informal y formalización minera. De todos ellos el que directamente se ocupa de la formalización minera es el Decreto Legislativo 1105, del 19 de abril del 2012.

Mediante el Decreto Legislativo N° 1105, el Poder Ejecutivo emite disposiciones con el objeto de implementar el proceso de formalización de la actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal ejercida en zonas no prohibidas para la realización de dichas actividades a nivel nacional.

Esta normativa define a la minería ilegal e informal con los siguientes términos:

Minería ilegal.- Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño productor minero o productor minero artesanal) o sin cumplir con las

exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medio ambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio. Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera, se considera ilegal. Esta definición sustituye la definición de minería ilegal contenida en el Artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1100”.

Minería informal.- Actividad minera que es realizada usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dicha actividades, en zonas no prohibidas para la actividad minera y por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en el presente dispositivo.

De este grupo de normas, lo más importante es el Decreto Legislativo 1105, porque a través de esta normativa, se da las disposiciones complementarias para implementar el proceso de formalización de la actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal, ejercida en zonas no prohibidas para la realización de dichas actividades a nivel nacional, estableciendo los pasos para dicha formalización, plazos de ejecución y restricciones.

El tiempo transcurría y el proceso de formalización continuaba sin rendir frutos, pues de los 60,552 mineros que iniciaron el proceso de formalización en el 2012, únicamente se formalizaron 6,775 al 2016 (Instituto de Redes de desarrollo Social del MEM).

3.1.8.4. El proceso de formalización minera integral

El proceso de formalización extraordinaria propugnada mediante el Decreto Legislativo 1105 tampoco dio frutos, por lo que mediante la Ley 30506, del 06 de octubre del 2016, el Congreso nuevamente otorga al Ejecutivo facultados por el plazo de 90 días para legislar en materia de reactivación económica y formalización,

seguridad ciudadana, entre otros. En virtud de esas facultades se emiten nuevas normas para la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, de los cuales el Decreto Legislativo 1293 y 1336 son los más importantes.

Mediante el Decreto Legislativo N° 1293, del 29 de diciembre del 2016, se declara de interés nacional la reestructuración del proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal a que se refiere el Decreto Legislativo N° 1105.

Con esa finalidad, crea el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal, a cargo de las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Energía y Minas, tomando como medidas de su ejecución la creación del Registro Integral de Formalización Minera, con el objeto de identificar los sujetos comprendidos dentro del proceso de formalización minera integral y la simplificación de los mecanismos administrativos para la formalización minera.

Mediante el **Decreto Legislativo N° 1336**, del 05 de enero del 2017, se establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral a efectos de que éste sea coordinado, simplificado y aplicable en el ámbito del territorio nacional. Con esa finalidad define a la minería formal e informal:

Minería Formal. - Actividad ejercida por persona, natural o jurídica, que cuenta con autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio emitida por la autoridad competente. (Dec. Leg. 1336, artículo 2)

Minería Informal. - Actividad minera realizada en zonas no prohibidas por aquella persona, natural o jurídica, que se encuentre inscrita en el Registro Integral de Formalización Minera cumpliendo con las normas de carácter administrativo y, además, con las condiciones previstas en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM. (Dec. Leg. 1336, artículo 2)

Esta normativa también establece que la formalización minera integral, puede ser iniciada o continuada, según sea el caso, por el sujeto inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), cumpliendo los requisitos señalados en su artículo 3°, a los cuales nos referiremos en el punto siguiente.

Conforme a esta normativa el proceso de formalización debió haber concluido en el 2019, sin embargo, hasta esa fecha no se obtuvieron los resultados esperados, pues desde 2016 hasta el 2019, se han logrado formaliza cerca de 7000 mineros (Dirección General de Formalización Minera (DGM), Lenin Valencia), por lo que en octubre del 2019 se amplía los plazos mediante la Ley 31007, que a continuación señalamos.

3.1.8.5. Ampliaciones del proceso de formalización minera integral

1) La Ley N° 31007, Ley que reestructura la inscripción en el registro integral de formalización minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal, del 16 de octubre del 2019.

Esta norma se expide con el objeto de buscar la reestructuración de la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal, y establece que las personas naturales o jurídicas que desarrollen la actividad minera de explotación y/o beneficio, deben realizar su inscripción en un plazo de ciento veinte (120) días hábiles, conforme al procedimiento dispuesto en el Decreto Legislativo 1293, que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.

Esta norma ha venido complementándose mediante normas reglamentarias como el Decreto Supremo N° 001-2020-EM, que establecen disposiciones reglamentarias para el acceso y permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera; el Decreto Supremo N° 015-2020-EM, que prórroga de plazos para la acreditación de condiciones de permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera en el marco del Decreto Supremo N° 001-2020-EM; el Decreto Supremo N° 018-2017-EM, que establecen disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral, el Decreto Supremo N° 032-2020-EM, que establece disposiciones complementarias al Decreto Supremo N° 001-2020-EM, respecto a los plazos para el cumplimiento de los requisitos y condiciones de permanencia por parte de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera, la Resolución Ministerial N° 075-2021-MINEM/DM, que formaliza el inicio del proceso de elaboración de la Política Nacional Multisectorial de Pequeña Minería y Minería Artesanal y crean Grupo de Trabajo Multisectorial encargado de la formulación

2) Ley N° 31388, Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral, del 30 de diciembre del 2021.

Esta norma se expide con el objeto de prorrogar la vigencia del proceso de formalización minera integral, a fin de coadyuvar a la formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales con inscripción vigente en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) que vienen cumpliendo sus compromisos y obligaciones en el marco del referido proceso.

Con esa finalidad de modificación del artículo 6 del Decreto Legislativo 1293, respecto al plazo del proceso de formalización, extendiendo el plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal hasta el 31 de diciembre de 2024.

La normativa, de manera complementaria establece que, durante el plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral, el Poder Ejecutivo, a través del Grupo de Trabajo Multisectorial, constituido por Resolución Ministerial 075-2021-MINEM/DM, debe concluir con la elaboración de la Política Nacional Multisectorial de Pequeña Minería y Minería Artesanal, y desarrollar las acciones necesarias para su implementación.

A fin de viabilizar su propósito establece que en un plazo de 180 días hábiles de publicada esta norma, el Ministerio de Energía y Minas presentará al congreso de la República la propuesta normativa de la Ley de Pequeña Minería y Minería Artesanal.

3.1.8.6. Requisitos para formalizarse y su cumplimiento conforme al proceso de formalización minera integral

El pequeño minero o minero artesanal informal, con la finalidad de formalizarse conforme al proceso de formalización minera integral, lo primero que debe hacer es inscribirse en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), ello permite a las personas, naturales o jurídicas, poder desarrollar actividades mineras sin ser considerados mineros ilegales, bajo compromiso de culminar el Proceso de Formalización Minera Integral, aunque en la realidad no ocurre así.

Conforme al Decreto Legislativo 1336, el sujeto inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), puede iniciar o continuar su formalización, según sea el caso, cumpliendo con lo siguiente:

Artículo 3.- Requisitos para la culminación de la Formalización minera integral

1. Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal-IGAFOM o del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo cuando corresponda.

2. Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial.
3. Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión o Contrato de Explotación respecto de la concesión minera. (Decreto Legislativo 1336, artículo 3)
4. Declaración jurada de inexistencia de restos arqueológicos

A ello debemos agregar la presentación del expediente técnico para lograr la resolución de formalización que le otorga la Dirección Regional de Minería de la Región donde se desarrolla la actividad minera.

De manera que, conforme a la regulación del proceso de formalización minera integral, el pequeño minero o minero artesanal informal para formalizar su actividad, además de estar inscrito en REINFO, debe contar con la aprobación del IGAFOM, debe acreditar la propiedad o la autorización de uso del terreno superficial y acreditar la titularidad, contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera.

A continuación, veremos cada uno de ellos:

1) La aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización

La aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal–IGAFOM, o del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo cuando corresponda, lo acredita presentando dicho documento que contenga las medidas ambientales para identificar, controlar, mitigar y/o prevenir los impactos ambientales negativos de su actividad, así como para establecer las medidas de cierre, según corresponda.

Cumplir con este requisito no es complicado para el pequeño minero o minero artesanal no implica mayores inconvenientes, excepto los costos que implica su elaboración, por ello la mayoría de los mineros informales que empiezan su formalización cuentan con

IGAFOM. Entonces, este requisito no constituye traba que dificulte culminar el proceso de formalización.

2) **Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial**

La acreditación de la propiedad o la autorización de uso del terreno superficial lo hacen de acuerdo con el siguiente procedimiento:

2.1. **De la propiedad sobre el terreno superficial**

La propiedad viene a ser el derecho que “faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando, a través de su uso, se realice la función social que le es propia” (Tribunal Constitucional, Exp. N° 03881 2012-PA/TC, F.J. 8). En ese sentido tener derecho de propiedad sobre el terreno superficial permite al pequeño minero o minero artesanal tener asegurado el derecho de que en esa área puede efectuar la actividad minera de manera formal. Por ello se exige acreditar ese derecho de propiedad.

Conforme al artículo 18° del **Decreto Supremo N° 018-2017-EM**, que establece las disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral, el minero informal inscrito en REINFO puede acreditar la propiedad con alguno de los siguientes documentos:

- a. Declaración jurada de ser el propietario, con firma legalizada ante notario público; o,
- b. Número de la partida registral y Oficina Registral donde conste inscrito el derecho de propiedad sobre el terreno superficial; o,
- c. Copia legalizada del título de propiedad con fecha cierta que acredite su calidad de propietario.

Esta norma también es precisada mediante la **Directiva N° 001-2018-MEM/DGFM**, que establece los lineamientos para la emisión de las resoluciones de autorización de inicio/reinicio de actividades mineras de explotación y/o beneficio de minerales y/o

título de concesión de beneficio de la pequeña minería y minería artesanal.

2.2. De la autorización de uso del terreno superficial

El derecho de uso viene a ser un derecho real sobre cosa ajena de la categoría de derechos reales de goce, por lo que supone una de las facultades de goce. En ese sentido, “el uso constituye la forma de aprovechamiento personal de una cosa, según su utilidad natural o función típica” (Gonzales, 2019, p. 548).

En el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, en caso de no ser propietario del terreno superficial, la autorización para el uso del terreno superficial es de vital importancia, por ello la norma exige acreditar “la autorización de los propietarios de los terrenos superficiales, sean estos privados o del Estado, para concretar la etapa final del desarrollo de las actividades, que se da con la autorización del inicio tanto de exploración, explotación o concesión de beneficio” (Vásquez, 2018, p. 1).

En estos casos el terreno superficial puede ser de otra persona natural o jurídica particular, terrenos eriazos del Estado, terrenos de dominio privado del Estado o de propiedad de comunidades campesinas o terrenos en la selva.

2.3. Acreditación de uso de terreno superficial si el propietario es una persona particular.

En estos casos el terreno superficial puede ser de otra persona natural o jurídica particular, incluido las comunidades campesinas o nativas que son considerados personas jurídicas, por lo que el minero que desea formalizarse debe conseguir la autorización de uso del terreno superficial donde realiza o realizará la actividad minera.

Para ello, conforme al artículo 18° del **Decreto Supremo N° 018-2017-EM**, la autorización de uso del terreno superficial se puede efectuar con alguno de los siguientes documentos:

1. Declaración jurada suscrita por el minero informal –o, si se tratara de persona jurídica, por su representante, precisando el número del asiento donde se encuentren inscritas las facultades de su representación–, indicando que el propietario del 100% de las acciones y derechos del predio autoriza al minero a utilizar el terreno superficial; o,
2. Copia legalizada del documento de fecha cierta mediante el cual el propietario del terreno superficial otorga al minero informal el uso del área donde desarrolla la actividad minera; o,
3. Número de la partida registral y Oficina Registral donde se ha inscrito el documento mediante el cual el propietario del predio autoriza al minero informal a utilizar el(los) terreno(s) donde se desarrollan las actividades mineras; o,
4. En su defecto, el testimonio de escritura pública del contrato por medio del cual se autoriza dicho uso.

2.4.- Acreditación de uso de terreno superficial en caso de terrenos eriazos del Estado

La situación de acreditar la autorización de uso del terreno superficial también puede presentarse en el caso de ocupar terrenos eriazos del Estado, donde los problemas solo serían los costos de organizar el expediente, pues en estos casos el minero informal puede acreditar:

1. Presentando la declaración jurada con firma legalizada del minero informal –o, si se tratara de persona jurídica, por su representante, indicando que está en un terreno eriazo del Estado y señalando la localización geográfica del lugar donde está desarrollando la actividad minera de explotación en el sistema de coordenadas UTM DATUM WGS-84; o,
2. Presentando certificado negativo de búsqueda catastral.

Además de los señalados por el Decreto Supremo N° 018-2017-EM, la **Directiva N° 001-2018-MEM/DGFM** exige la acreditación de la autorización de uso del terreno superficial cuando se

trate de terrenos o predios que sean de dominio privado del Estado o en la selva.

a) En caso el terreno o predio sea de dominio privado del Estado

En caso se haya producido la primera inscripción de dominio del predio o terreno a favor del Estado, el Gobierno Regional o la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales-SBN (en los casos donde aún no se haya transferido la competencia), se deberá suscribir algún acto de disposición de administración o enajenación sobre el predio o terreno conforme lo establece la Ley N° 29151, Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales y su normativa complementaria, así como en las Directivas de la SBN.

En estos casos, el Gobierno Regional o la SBN según corresponda, pueden suscribir entre otros, contratos de usufructo por causal de posesión mayor a 2 años y/o arrendamiento directo.

b) En caso de terrenos en zona de selva

En estos casos el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR, es la entidad encargada de emitir la autorización de uso de terreno superficial en áreas comprendidas en la selva.

La reglamentación específica de esta función aún no se encuentra, por lo que se deberá solicitar ante el Gobierno Regional o la SBN la administración del predio rural correspondiente al área de la operación a través de los actos de disposición que establece la Ley N° 29151, Ley del Sistema Nacional de Bienes Estatales y normativa complementaria.

Si el terreno tiene cobertura forestal, para destinar dicho predio o terreno a otros fines distintos al aprovechamiento o cuidado del recurso forestal, previamente se deberá solicitar ante la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre - ARFFS, la autorización de desbosque y autorizaciones correspondientes, conforme a ley.

Estos son los requisitos exigidos para la acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial exigidos para la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, y son “los

más importantes que el titular minero debe cumplir para poder realizar actividades mineras” (Vásquez, 2018, p. 1).

Si el terreno superficial donde se realiza o realizará la actividad minera es de propiedad del pequeño minero o minero artesanal, no habrá mayores problemas en acreditar dicha situación. Sin embargo, cuando no es propietario del terreno superficial, necesariamente tiene que contar con autorización de uso del terreno superficial que le otorgue la persona privada o el Estado, de otra manera no podrá concretar el inicio tanto de exploración, explotación o concesión de beneficio.

Los mayores problemas se dan cuando el minero informal opera en terrenos que son propiedad de otra persona natural o jurídica particular, terrenos de dominio privado del Estado, de propiedad de comunidades campesinas o nativas y terrenos en la selva. Si el terreno es de una persona particular, incluido comunidades campesinas o nativas, debe obtener su autorización de uso, si es de otra empresa minera o una concesión de otra persona natural o jurídica, debe negociar con ellos para obtener la autorización y si es terreno en la selva debe lograr la autorización del ente estatal correspondiente.

Es aquí donde surgen los mayores problemas. Pues muchos de ellos no desean otorgar la autorización, los costos para otorgar la autorización son muy elevados, las condiciones que exigen son difíciles de cumplir, por lo que lograr la autorización del uso del terreno superficial construiría el mayor problema para lograr la formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales (Cano, 2021, p. 14). Similarmente, Ruiz y Sosa, refiriéndose directamente a la acreditación de la autorización de uso en terrenos que se encuentran en una concesión, muchos autores señalan que los cuellos de botella más importantes son: la acreditación del acuerdo o contrato de explotación entre los mineros de la MAPE y el titular de la concesión minera (Ruiz & Sosa, 2019). De igual manera Pachas ha señalado que la superposición de los terrenos superficiales reclamados con diferentes tipos de concesiones forestales o los territorios de las

comunidades nativas de la región son los que estancan la formalización minera (Pachas, 2020).

En ese sentido, la acreditación de la propiedad o la autorización de uso de los terrenos superficiales es uno de los problemas que no permite que los pequeños mineros o mineros artesanales informales puedan formalizarse, como consecuencia se estaría permitiendo que estos mineros continúen operando de manera informal, “generando graves impactos ambientales, como la deforestación y la contaminación de los cuerpos de agua, la falta de percepción de tributos y canon minero para las regiones y otros problemas de índole social como la explotación laboral, trata de personas, entre otros” (MINAM, 2016, p. 12)

3) Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión o Contrato de Explotación

En este caso se trata de acreditar la titularidad de la concesión minera, ya sea presentando el contrato de cesión o de explotación. En otras palabras es demostrar que se cuenta con un contrato o acuerdo entre el titular de la concesión minera y el minero de la pequeña minería y minería artesanal que la trabaja, en caso de que este último no posea la titularidad de dicha concesión (Cano, 2021).

Conforme al artículo 20° del **Decreto Supremo N° 018-2017-EM**, concordante con el artículo 3 del Decreto Legislativo 1336, para acreditar la Titularidad de la concesión, o en todo caso presentar el contrato de cesión o contrato de explotación, puede presentarse:

- a) Si se trata del titular de la concesión minera, el número de partida registral y Oficina Registral de la SUNARP donde se halle inscrita la titularidad de la concesión minera;
- b) Si no es titular de la concesión minera, el número de partida registral y Oficina Registral de la SUNARP donde esté inscrito el contrato de cesión minera o contrato de explotación, suscrito por el respectivo titular, indicando el área donde desarrolla su actividad minera.

La misma norma aclara que el título de concesión minera no autoriza por sí mismo a realizar las actividades mineras de exploración ni explotación, sino que además debe cumplirse con las medidas administrativas o títulos habilitantes establecidos legalmente.

Este es otro de los requisitos de importancia que se exige para la formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales. En este caso, si el minero aspirante a la formalización es titular de la concesión minera, no hay mayores problemas, pues bastará con la presentación del número de partida registral y Oficina Registral de la SUNARP donde se halle inscrita la titularidad de la concesión minera. Sin embargo, cuando no es titular de la concesión la situación se convierte en algo problemático.

En caso de que el minero aspirante a la formalización no es titular de la concesión minera, tiene que presentar el contrato de cesión o contrato de explotación, firmado con el respectivo titular de la concesión, indicando el área donde desarrolla su actividad minera. Este será el título que le habilite para efectuar la actividad minera. Sin embargo, la firma de estos contratos no siempre es fácil, pues debido a que gran cantidad de mineros invadieron sus propiedades y concesiones vulnerando sus derechos, como también en otros casos, los mismos titulares de concesiones han invitado a mineros a operar en sus áreas de operación sin mediar acuerdos o contratos que permitan regular los derechos y obligaciones de ambas partes, no permiten la formalización (MINAM, 2016).

En ese sentido, este requisito es otro de los cuellos de botella que se genera en la formalización minera, pues el contrato entre el titular de la concesión minera y el minero de la MAPE que la trabaja, muy difícilmente pueden concretarse (Cano, 2021), debido a múltiples intereses.

En estos procesos se juegan muchos intereses. Hay casos en los que los titulares de las concesiones no quieren firmar los contratos de concesión o de explotación, a fin de evitar mayor presencia o invasión de mineros informales, en otros, debido al caso de las

“concesiones ociosas” o los “invitados”, pues “muchas personas consiguen la titularidad de una concesión con el único propósito de obtener beneficios mediante los ‘invitados’, sin realizar propiamente la extracción minera” (Cano, 2021, p. 22). En estos casos las personas se dedican a especular concesiones y luego invitar a los mineros informales para que efectúen la actividad minera a cambio de un pago para ellos, por lo que no les conviene firmar contratos de cesión o contratos de explotación.

Las situaciones descritas, nos hacen ver “uno de los principales cuellos de botella que ralentiza el proceso y dificulta que los mineros en las últimas décadas hayan tenido la posibilidad de formalizarse” (MINAM, 2016, p. 12), por lo que, estos mineros, al no haber logrado formalizarse, continúan trabajando al margen de la ley, sin pagar impuestos, e incumpliendo con normas ambientales, laborales y de seguridad en sus operaciones (MINAM, 2016).

De esta manera la normativa que regula la formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales no estaría favoreciendo cabalmente al proceso de formalización, sino más bien permitiendo que la informalidad minera se acreciente, por lo que a través de la presente investigación buscaremos plantear opciones que puedan permitir superar las dificultades que se detecten, en aras de permitir la funcionalidad del proceso de formalización minera.

4) Declaración jurada de inexistencia restos arqueológicos

Conforme al punto 3.2. del numeral 3) del artículo 3° del Decreto Legislativo 1336, ya no es exigible la presentación del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos, sino solamente una Declaración Jurada de ello, el que estará sujeta a fiscalización posterior por parte del Ministerio de Cultura.

Ello significa que el minero que participa del proceso de formalización ya no presentará el certificado que demuestre que en la zona donde se ubica la mina que trabaja o va a trabajar no existe restos arqueológicos, sino una declaración jurada, cuya veracidad estará sujeta a fiscalización posterior, lo que significa que el Ministerio de

Cultura podría revisar aleatoriamente algunas de estas declaraciones juradas, de conformidad con el procedimiento establecido por el TUO de la Ley 27444.

5) **Presentación del expediente técnico**

El Expediente Técnico es uno de los requisitos que el Ministerio de Energía y Minas exige al minero que participa en la formalización minera, el mismo que debe elaborarse utilizando los formatos que proporciona el Ministerio de Energía y Minas y las Direcciones Regionales, según sean si son de explotación metálica o no metálica, entre otros.

La norma no exige un orden de presentación de los requisitos, sin embargo por cuestión lógica, el expediente técnico se presenta al final, por lo que debe contener la constancia de inscripción en el REINFO, la aprobación del IGAFOM correctivo y preventivo, la acreditación de propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial, así como Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión o Contrato de Explotación respecto de la concesión minera, la declaración jurada de Inexistencia de Restos Arqueológicos y demás documentos formales, como pago de derechos y otros

3.2. **Revisión de antecedentes**

- **Granados, C. C. (2019).** En su tesis titulada “*El proceso de formalización minera integral en el Perú y la vulneración de los derechos de los concesionarios mineros*” [Tesis de Grado], desarrollada en la Universidad de Lima.

Enfoque principal: Determinar de qué manera el proceso de formalización minera integral en el Perú vulnera los derechos de los concesionarios mineros.

Conclusión más significativa: Las normas referentes al proceso de formalización minera han sido simplificadas con el paso de los años hasta llegar al actual Proceso de Formalización Minera Integral, sin embargo, se debe tener en cuenta que, sin importar la simplificación del proceso, sin la voluntad del titular de la concesión minera de pactar con los mineros informales, el proceso no puede culminar satisfactoriamente.

Aporte: Esta tesis es muy importante para el desarrollo de la investigación que planteamos, toda vez que concluye que para poder formalizar es importante la voluntad del titular de la concesión, pues de otra manera no se puede concluir con la formalización, lo cual sienta bases para continuar con la investigación que planteamos.

- **Posada, A. B. y Rabanal, R. S. (2018)**, en su tesis titulada “*Evaluación del proceso de formalización minera al amparo del decreto legislativo N° 1336 en la región Cajamarca*” [Tesis de Grado], desarrollada en la Universidad Privada del Norte.

Enfoque principal: Esta tesis se desarrolla con la finalidad de evaluar el proceso de Formalización Minera al amparo del Decreto Legislativo N° 1336 en la Región Cajamarca, primer semestre del 2018.

Conclusiones más significativas: La conclusión más importante que tiene relación con nuestra investigación es la siguiente: “Se identificó el número de operadores mineros que acreditaron los tres requisitos para lograr la formalización minera de ellos se obtuvo: 104 IGAFOM presentados de los cuales 62 son de Aspecto Correctivo y 42 de Aspecto Preventivo, de estos 104 IGAFOM presentados solo hay 9 aprobados, 33 en evaluación y los demás aún están en espera; 38 operadores tienen acreditación de terreno superficial teniendo como muestra un total de 197 operadores y 60 operadores acreditaron titularidad de concesión de 686 inscritos en el REINFO”.

Aporte: Esta tesis guarda relación con mi tesis porque nos hace ver que, en la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, que, de la cantidad de mineros inscritos en el REINFO, solo una mínima parte de ellos logran acreditar el terreno superficial como propietarios o usuarios, así como mayormente no pueden acreditar la titularidad de la concesión o tener algún tipo de contrato minero que les permita explotar.

- **Huayta, C. R. (2017)**, tesis titulada “*Alternativas de viabilidad para la formalización extraordinaria de la pequeña minería y minería artesanal en la región de Puno*” [Tesis de Doctorado], desarrollada en la Universidad Nacional de Altiplano.

Enfoque principal: Esta tesis busca proponer alternativas de viabilidad que permitan una eficaz formalización extraordinaria de la pequeña minería y

minería artesanal en la región de Puno, sobre la base de identificar la influencia de modificar el anexo III de la Resolución Ministerial N° 236-2015-EM, en el proceso formalización de la pequeña minería y minería artesanal.

Conclusiones más significativas: La conclusión más importante que tiene relación con nuestra investigación es la siguiente: “Las alternativas de viabilidad si posibilita una eficaz formalización extraordinaria de la pequeña minería y minería artesanal, puesto que en la actualidad los sujetos de investigación consideran que el proceso de formalización según el Decreto Legislativo 1105 es deficiente”.

Aporte: Esta tesis guarda relación con mi tesis porque nos hace ver que las estrategias de formalización propuesta por el Decreto Legislativo 1105 es deficiente, y ello nos ayudará porque dichos descubrimientos constituirán base para analizar los mecanismos propuestos por las posteriores normativas, por ejemplos del Decreto Legislativo N° 1336, del 05 de enero del 2017, que establece disposiciones para el proceso de Formalización minera integral.

- **Soncco, F. B. (2019)**, Tesis titulada “*Análisis jurídico del proceso de formalización de productores mineros artesanales en concesiones de terceros: Posco Misky y Asppmacsu 2012-2015*” [Tesis de Pregrado], desarrollada en la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa.

Enfoque principal: En este trabajo de investigación se analiza uno de los seis pasos de la formalización minera, la acreditación de contrato de cesión o explotación en el periodo 2012-2015, por los Mineros Informales Artesanales de Posco Misky y ASPPMACSU (Secocha), quienes trabajan en la concesión de la Compañía Minera Caravelí S.A.C.

Conclusión más significativa: La conclusión más importante que tiene relación con nuestra investigación es la siguiente: “La formalización de los mineros inicia con la sola presentación de declaración de compromiso, ante la Dirección Regional de Energía y Minería (DREM) de las diferentes Regiones, a nivel nacional se presentaron 75 372 declaraciones de compromiso, cuyo plazo concluyó el 3 de diciembre de 2012; al cierre del proceso de formalización, en abril de 2014, únicamente 7 mineros se formalizaron, para el mes de diciembre del 2014, se pasó de 7 a 16 las autorizaciones de inicio/reinicio”.

Aporte: Esta tesis guarda relación con mi tesis porque nos hace ver el proceso de formalización de la minería artesanal que operaban en concesiones de terceros, en un determinado lugar y periodo, pero nos ayuda a entender la realidad de los mineros artesanales en un sector de Arequipa, que nos servirá de base para poder llevar a cabo nuestra investigación.

4. Hipótesis

Dado que, a nivel de nuestro país, así como en la Región Arequipa, la formalización de la pequeña minería y minería artesanal no ha avanzado significativamente, por cuanto los mineros informales se inscriben en el REINFO, inician el proceso de formalización presentando su IGAFOM y no continúan más, **Es probable que,** la acreditación de propiedad del terreno superficial y la titularidad de la concesión minera esté influyendo negativamente en la culminación del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal en la Región Arequipa.



CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

1. Técnicas, instrumentos y materiales de verificación

1.1. Técnicas

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizaron los siguientes instrumentos:

- Observación documental
- Encuesta
- Entrevista

1.2. Instrumentos

Concordante con las técnicas seleccionadas, se utilizaron los siguientes instrumentos:

- Ficha estructurada de observación documental
- Cuestionario
- Cédula de entrevista

2. Campo de verificación

2.1. Ubicación espacial

El estudio se realizará en el ámbito de la Región Arequipa.

2.2. Ubicación Temporal

El horizonte temporal del estudio está referido al período comprendido entre 2016 a 2022.

2.3. Población, muestra y muestreo

Población:

La población estuvo conformada por toda la información que se encuentra en el país respecto a la formalización de la minería informal, informes y estadísticas del Gobierno Regional de Arequipa, legislación y jurisprudencia, mineros informales, expertos en la materia.

Contamos con 05 informes anuales sobre el proceso de formalización minera, 11 mil mineros que presentaron su solicitud de formalización, 02 ex Ministros de Energía y Minas y 05 expertos en Derecho Minero.

Muestra:

- En cuanto a los 05 informes anuales de la Gerencia Regional de Energía y Minas, se incluirán todas.
- 24 pequeños mineros y mineros artesanales que presentaron sus solicitudes de formalización para encuestar, debido a la difícil accesibilidad a los mineros y centros mineros.
- 02 Ex Ministros de Energía y Minas y 03 expertos en Derecho Minero para entrevistar.

Muestreo:

Se ha empleado un muestreo no aleatorio, muestreo intencional, debido a la difícil accesibilidad a los mineros y centros mineros, así como a los profesionales en este ramo.

3. Estrategias de recolección de datos

3.1. Organización

- Para efectos de la recolección de datos, se coordinará con la Dirección de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Santa María de Arequipa y Docentes de la Carrera, para viabilizar la recolección de información, a través de oficios y cartas de presentación dirigidas a las

diferentes instituciones que tengan información sobre el tema materia de la investigación.

- Se efectuará las coordinaciones correspondientes con el Gobierno Regional de Arequipa para obtener la información que se necesita, a través de la Gerencia Regional de Energía y Minas y la Autoridad Regional de Medio Ambiente, sobre todo los informes y estadísticas anuales.
- Para la recolección y análisis de datos se utilizará Ficha de revisión bibliográfica y Fichas de observación documental estructurada, así como entrevista a expertos y encuesta a mineros informales.
- Los datos o la información recolectados serán organizados sistemáticamente para su análisis e interpretación.

3.2. Validación del instrumento

- La ficha de observación documental estructurada se validó mediante una prueba piloto, que consistía en utilizar la hoja para recoger datos de dos resoluciones y luego hacer los ajustes necesarios para que pudiera utilizarse de la manera más adecuada.
- La validación del cuestionario y la entrevista se ha efectuado mediante Juicio de Expertos, la misma que fue efectuada por tres Abogados con Grado de Maestría.

3.3. Criterios para el manejo de resultados

Los datos recolectados primeramente se han organizado en grupos conforme a las variables y los objetivos de la investigación, luego se organizó en cuadros y gráficos estadísticos, para presentar adecuadamente el informe. Para la elaboración de los cuadros y gráficos nos hemos apoyado con un ordenador y el programa EXCEL.



CAPÍTULO III

RESULTADOS Y DISCUSIONES

1. Generalidades

En esta sección se expone los resultados obtenidos mediante la aplicación de los diferentes instrumentos y fuentes de información, como los archivos del Ministerio de Energía y Minas, Registro Integral de Formalización Minera, Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico, entre otras instituciones, así como la encuesta a mineros informales y entrevista a expertos.

Los resultados se presentan conforme al orden de los objetivos de investigación consignados en el proyecto de investigación, primeramente exponiendo los avances, logros y dificultades en el proceso de formalización minera integral, revisando los escenarios en que operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales respecto a la propiedad del terreno superficial o titularidad de la concesión minera, luego respecto al impacto y los efectos que genera la exigencia de los requisitos de

acreditación de la propiedad del terreno superficial, así como la acreditación de la titularidad de la concesión minera, para la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa.

Se pasará a analizar los resultados obtenidos respecto a la situación de la formalización minera, a través del cual se diagnostican los avances, logros y dificultades en el proceso de formalización minera integral.



2. Situación del proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa.

2.1. La minería formal en el Perú

En la dinámica de la economía peruana, la minería, cumple un rol trascendental, por cuanto es el sector que directa e indirectamente hace la mayor contribución al Producto Bruto Interno (PBI) a través de la Balanza Comercial, Inversiones nacionales y extranjeras, etc. Es también un importante canalizador de recursos y oportunidades hacia los gobiernos regionales y locales.

En el 2021, el sector minero “registró una participación del 9.7% del PBI nacional y contribuyó con el 63.9% de las exportaciones. Representó el 11.5% de la inversión privada y el 23.3% de la participación promedio de la inversión extranjera directa de los diez últimos años” (MINEM, 2022, p. 16). Motivos que hacen ver la gran importancia que tiene el sector minero para la economía peruana.

Debe quedar claro, que cuando se habla de la contribución de la minería a la economía nacional, básicamente nos referimos a la minería formalizada. Sin embargo, paralelo a ésta, se desarrolla la minería informal. Las estadísticas y los estudiosos señalan que, de las 25 regiones del país, 21 posee este tipo de minería, quienes producen alrededor de 24 mil kilos anuales de oro, utilizando un promedio de 48 mil kilos de mercurio al año, que genera fuerte contaminación en el país (Cayo, 2019).

Ello hace ver que existe necesidad de conocer la situación de la minería formal e informal en el país, así como ver los logros que se ha tenido y las dificultades que se viene afrontando en el proceso de formalización minera que el Estado viene propugnando desde hace más de 20 años. DE conformidad con el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMET), al año 2021, el total de derechos mineros vigentes a nivel nacional fue el siguiente:

Tabla 01

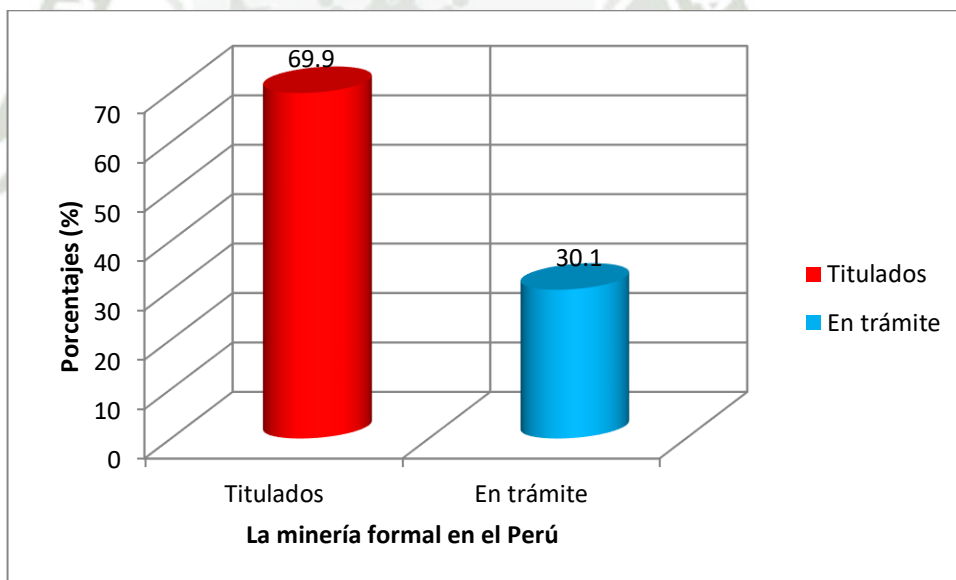
Minería formal en el Perú al año 2022

Estrato	Cantidad	Porcentajes (%)
Titulados	32 828	69.9
En trámite	14 152	30.1
TOTAL	46 980	100.00

FUENTE: Archivos del Ministerio de Energía y Minas e INGEMET

Gráfico 1

La minería formal en Perú al año 2022



FUENTE: Archivos del Ministerio de Energía y Minas

De la Tabla 1 y su gráfico, se puede ver que, hasta diciembre del 2022, conforme al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMET), se tenía un total de 46 980 derechos mineros vigentes, de los cuales 32828 (69.9%) se encontraban titulados y el 14 152 (30.1%) se encontraban en trámite.

Asimismo, en el año 2017 el Ministerio de Energía y Minas señalaba que, en el país, la mediana y la gran minería constituyen el 12.11% (Anuario Minero 2017, 2018), dejándonos entender que el 87.89% estarían constituidos por la minería informal. Esta situación no ha cambiado, más bien se viene acrecentando cada vez más. Por lo que, teniendo en cuenta la cifra proporcionada por INGEMET respecto a los mineros formales de la mediana y gran minería, a lo largo del territorio peruano debe existir alrededor de 400 000 mineros informales.

Esta es la situación minera de nuestro país. Sin embargo, si bien la mediana y la gran minería son de menor cantidad, son ellos los que ocupan la mayor cantidad de territorio y generan mayor producción. La gran minería puede hacer todos los tipos de operaciones, como cateo, prospección, exploración, desarrollo, extracción, concentración, fundición, refinación y embarque. Cuentan con grandes infraestructuras, con equipamiento altamente mecanizado y explotan grandes yacimientos mineros, generalmente a tajo abierto. La mediana minería opera mayormente unidades mineras subterráneas, cuentan con considerable grado de mecanización e infraestructura, explotando yacimientos menores, limitando sus operaciones a la extracción y concentración de minerales, la fundición y refinación encargan primordialmente a las empresas de la gran minería (Baldeón, 2016).

Al lado de la mediana y gran minería se encuentran las pequeñas empresas mineras y la minería artesanal. Las primeras, mayormente se dedican a la actividad aurífera subterránea aluvial, así como a la extracción y procesamiento de minerales no metálicos. Mientras, la minería artesanal es efectuada por las personas como medio de subsistencia y utilizando métodos manuales y/o equipos básicos.

2.2. Inscripción en Registro Integral de Formalización Minera a nivel nacional

Tabla 2

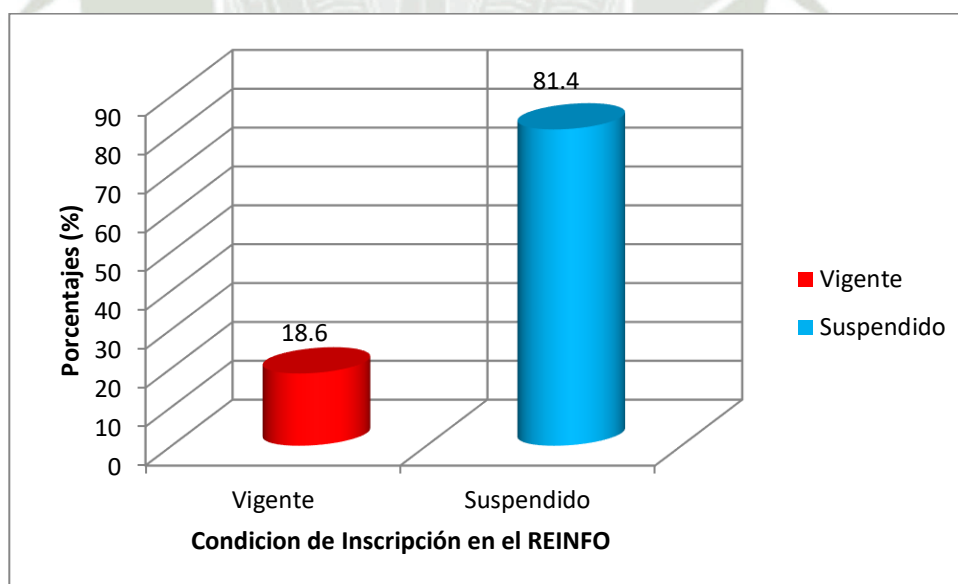
Inicio de la formalización minera según inscripción en Registro Integral de Formalización Minera a nivel nacional

Condición de Inscripción	Cantidad	Porcentaje
Vigente	16 233	18.6
Suspendido	71 175	81.4
Total	87 408	100.0

Fuente: Archivos del Ministerio de Energía y Minas y REINFO

Gráfico 2

Inicio de la formalización minera según inscripción en Registro Integral de Formalización Minera a nivel nacional



Fuente: Archivos del Ministerio de Energía y Minas y REINFO

En la Tabla 2 y su gráfico se observa la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) a nivel nacional. Así se puede ver que al año 2022, se han inscrito un total de 87 408 pequeños mineros y mineros artesanales, de los cuales a ese mismo año 16 233 (18.6%) de ellos mantenían vigente su inscripción en dicho registro, mientras 71 175 (81.4%) se encontraban con la inscripción suspendida.

A partir del cuadro analizado podemos ver que solamente 87 408 pequeños mineros o mineros artesanales se han inscrito en el REINFO, aunque como se señala en el punto anterior en el país existirán alrededor de 400 000 mineros, entre informales e ilegales. Incluso algunos estudiosos señalan que esta cifra sería aún mucho mayor (De Soto, 2019; Cayo, 2019).

La Tabla analizada también muestra que del total de los mineros inscritos en el REINFO, solamente 16 233 mantienen vigente su inscripción, los demás han sido suspendidos, por incumplir los requisitos y condiciones de permanencia dentro de los plazos establecidos, pues ello genera la suspensión de la inscripción en el REINFO y la paralización de la actividad minera, de conformidad con el artículo 4° del Decreto Supremo No. 009-2021-EM, que establece las disposiciones complementarias respecto del incumplimiento de los requisitos y condiciones de permanencia en el REINFO. Sin embargo, estos mineros no son considerados informales por encontrarse en proceso de formalización.

Justamente allí se encuentra la razón por la que muchos mineros informales se inscriben en el REINFO a pesar de no reunir los requisitos para la formalización, pues una vez inscrito en el mismo dejan de ser mineros informales, teniendo la posibilidad de operar legalmente (Cano, 2021).

2.3. Inscripción en Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa

Tabla 3

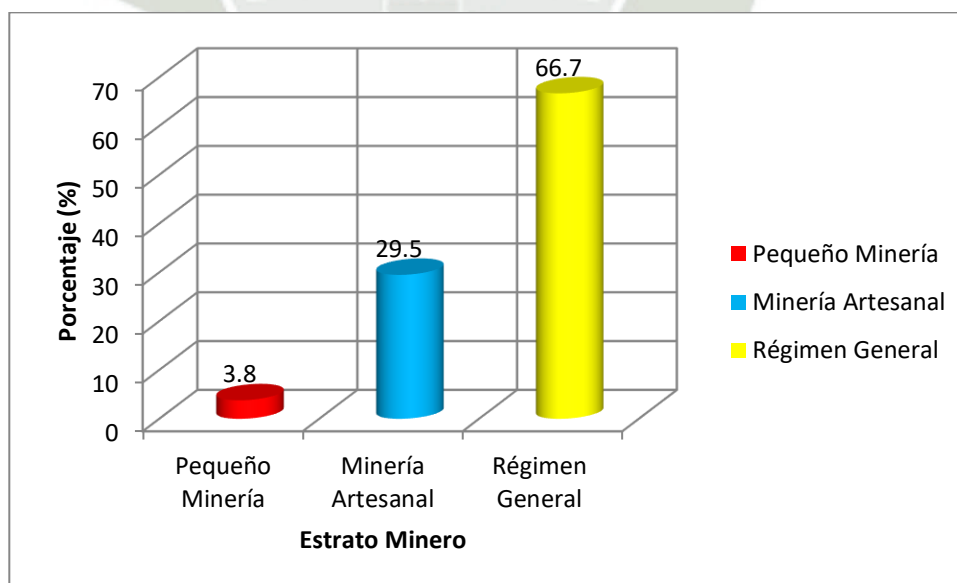
Inicio de la formalización minera según inscripción en Registro Integral de Formalización Minera a nivel Arequipa

Estrato Minero	Cantidad	Porcentaje
Pequeño Minería	584	3.8
Minería Artesanal	4 571	29.5
Régimen General	10 358	66.7
Total	15 513	100.0

Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

Gráfico 3

Inicio de la formalización minera según inscripción en Registro Integral de Formalización Minera a nivel Arequipa



Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

En la Tabla 3 y su gráfico se observa la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) a nivel de Arequipa. Así se puede ver que, en el año 2022, en total se han inscrito 15 513 mineros en el REINFO, de los cuales 584 (3.8%) corresponden al estrato de la pequeña minería, 4 571 (29.5%) corresponden al estrato de la minería artesanal y 10 358 (66.7%) corresponden al estrato del régimen general.

Ello muestra que en Arequipa oficialmente contamos con 15 358 mineros en proceso de formalización, entre pequeños mineros, mineros artesanales y mineros del régimen general, que se trata de la mediana minería, por cuanto la estadística fue proporcionada por el Gobierno Regional de Arequipa. Sin embargo, a partir de declaraciones de funcionarios del Gobierno Regional de Arequipa, documentos extraoficiales emitidos por instituciones ligadas a la minería, así como estudiosos de la materia, la informalidad en Arequipa sería mucho mayor que dicha cifra, bordearía la cifra de 80 mil mineros informales (Choquepuma, 2022; Zúñiga, 2022; Cayo, 2019).

Charles Gamarra de la Gerencia Regional de Energía y Minas de Arequipa, en su declaración del 10 de junio del 2022, señaló que en la Región Arequipa hay un promedio de 17 mil mineros inscritos en el proceso de formalización, pero esto se elevaría a 80 mil mineros si existe nueva apertura del REINFO (Gamarra, 2022). Similarmente, Harberth Zúñiga, miembro de la comisión de Energía y Minas del Consejo Regional de Arequipa, en su declaración del 06 de junio del 2022, señaló que en la región hay al menos 60 mil mineros, entre pequeños mineros y mineros artesanales (personas naturales o jurídicas) e ilegales que se disputan tierras para laborarlas (Zúñiga, 2022).

2.4. Inscripción de la pequeña minería y minería artesanal en Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa

Tabla 4

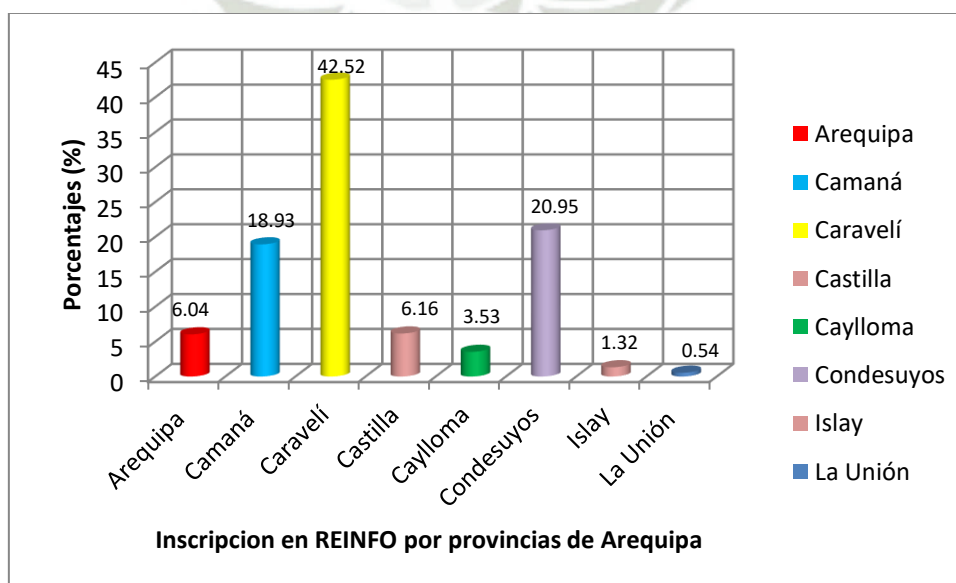
Avance de la formalización de la pequeña minería y Minería Artesanal según inscripción en RIENFO en Arequipa

Provincia	Cantidad	Porcentaje
Arequipa	311	6.04
Camaná	974	18.93
Caravelí	2189	42.52
Castilla	317	6.16
Caylloma	182	3.53
Condesuyos	1079	20.95
Islay	68	1.32
La Unión	28	0.54
Total	5150	100.0

Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

Gráfico 4

Avance de la formalización de la pequeña minería y Minería Artesanal según inscripción en RIENFO en Arequipa



En la Tabla 4 y su gráfico se observa que hasta el 2022, en el REINFO se han inscrito un total de 5 150 mineros, de la pequeña minería y minería artesanal, a nivel de Arequipa y sus provincias. De ellos 311 (6.04%) corresponde a la provincia de Arequipa, 974 (18.93%) corresponde a Camaná, 2189 (42.52%) corresponden a Caravelí, 317 (6.16%) corresponden a Castilla, 182 (3.53%) corresponden a Caylloma, 1079 (20.95%) corresponden a Condesuyos, 68 (1.32%) corresponden a Islay y 28 (0.54%) corresponden a la Unión.

De esta manera vemos que en la Región Arequipa oficialmente tendríamos inscritos en el REINFO 5150 mineros, de la pequeña minería y minería artesanal, distribuidos en las diferentes provincias de la región. Sin embargo, como ya señalamos en el punto anterior, la cifra de los pequeños mineros y mineros artesanales sería mucho mayor, bordeando los 80 mil mineros (Gerencia Regional de Energía y Minas, 2022).

Estas cifras son muy importantes para la presente investigación, pues en base a ellas es que vamos a realizar el análisis correspondiente, con la finalidad de cumplir con los objetivos que persigue esta investigación.

2.5. Presentación del instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa

Tabla 5

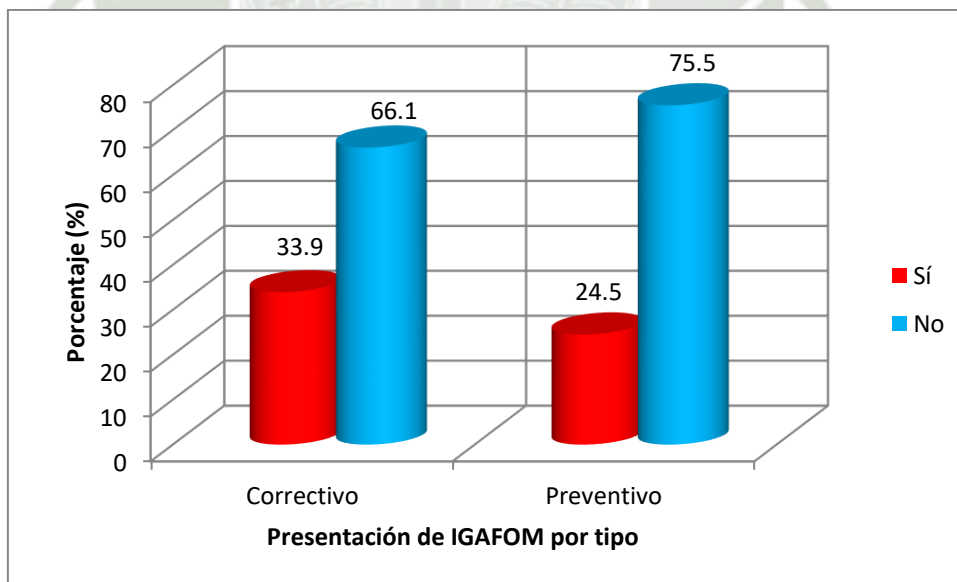
Presentación del IGAFOM por tipo para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa

Presenta IGAFOM	Correctivo		Preventivo	
	N	%	N	%
Sí	1748	33.9	1261	24.5
No	3402	66.1	3889	75.5
Total	5150	100.0	5150	100.0

Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

Gráfico 5

Presentación del IGAFOM por tipo para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa



Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

La Tabla 5 y su gráfico muestran la presentación o no del IGAFOM por parte de los mineros, según si son correctivos o preventivos, para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa. A partir de la misma se observa que de los 5150 mineros, 1748 (33.9%) presentaron su IGAFOM correctivo y 3402 (66.1%) no presentaron la misma. Asimismo, del total de ellos, 1261 (24.5%) presentaron su IGAFOM preventivo y el resto 3889 (75.5%) no presentaron la misma.

Ello nos muestra que, en ambos casos, tanto del IGAFOM correctivo y preventivo, sólo alrededor de la tercera parte de los mineros inscritos en REINFO presentaron el IGAFOM, mientras la gran mayoría no presentan el mismo. Ello hace ver que entre los mineros que participan en la formalización minera no existe un compromiso serio de querer formalizarse, pues el IGAFOM constituye el instrumento base que permite al minero informal identificar, controlar, mitigar y/o prevenir los impactos ambientales negativos de la actividad minera que desarrolla o pretende desarrollar, y en base a ello adoptar las medidas ambientales que corresponda (MINEM, 2020). Por ello, después de la inscripción en REINFO, es una de las primeras obligaciones que debe cumplir para continuar con el proceso de formalización

El IGAFOM que deben presentar los pequeños mineros y mineros artesanales pueden ser correctivos o preventivos, el primero de ellos referido a la actividad que se desarrolló y/o viene desarrollando y sus medidas correctivas; mientras, el segundo referido a las actividades que se prevé desarrollar de acuerdo con las proyecciones de la actividad minera y sus medidas correctivas (Calderón, 2022). En ese sentido, la gran mayoría de los mineros de Arequipa inscritos en el REINFO, al no haber presentado estos instrumentos, no podrán continuar con el proceso de formalización, por cuanto por mandato del Decreto Supremos N° 009-2021-EM, concordante con el artículo 2 del Decreto Supremo N° 032-2020-EM, no cumplir con este requisito hasta el 30 de abril de 2021, genera la suspensión automática y temporal de la inscripción en REINFO.

2.6. Estado de trámite del IGAFOM correctivo presentado para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa

Tabla 6

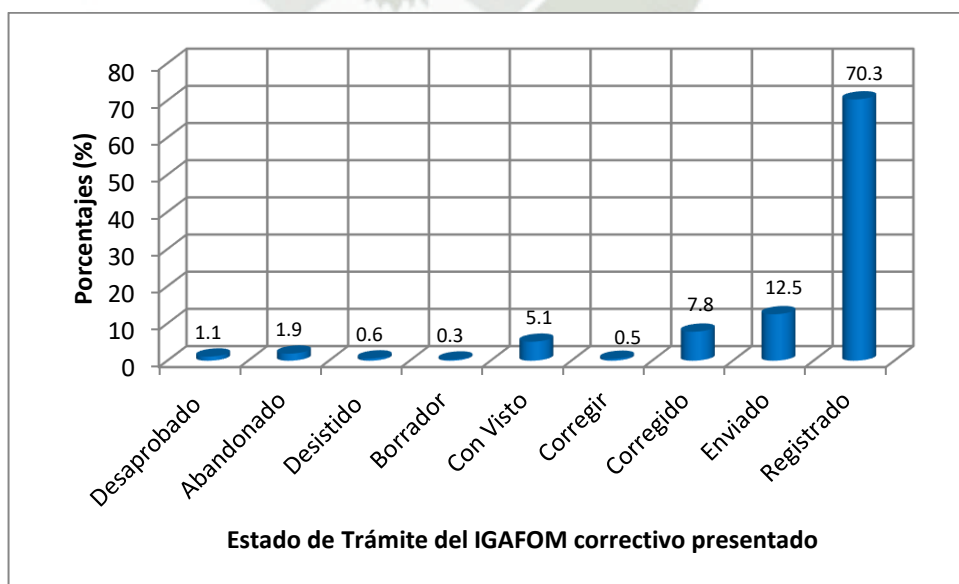
Estado de Trámite del IGAFOM correctivo presentado para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa

Condición	Correctivo	
	N	%
Desaprobado	19	1.1
Abandonado	33	1.9
Desistido	10	0.6
Borrador	5	0.3
Con Visto	89	5.1
Corregir	9	0.5
Corregido	136	7.8
Enviado	219	12.5
Registrado	1228	70.3
Total	1748	100.0

Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

Gráfico 6

Estado de Trámite del IGAFOM correctivo presentado para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa



La Tabla 6 y su gráfico muestran el trámite que ha seguido el IGAFOM correctivo que fue presentado ante la autoridad para la Formalización de Actividades de la Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa. De ella podemos ver que 19 (1.1%) han sido desaprobados, 33 (1.9%) fueron abandonados, 10 (0.6%) fueron desistidos, 5 (0.3%) son solo borradores, 89 (5.1%) con vistos de la autoridad, 9 (0.5%) están para corregir, 136 (7.8%) fueron corregidos o subsanados, 219 (12.5%) fueron enviados a la autoridad competente (normalmente es a la autoridad regional del ambiente) para su evaluación y 1228 (70.3%) han sido registrados.

El IGAFOM correctivo, como ya señalamos, está referido a la actividad que ya se desarrolló y/o se viene desarrollando, incluyendo sus medidas correctivas, el mismo que se presenta mediante una declaración jurada, acompañando la documentación correspondiente. La autoridad evalúa y registra en caso de adecuarse a la actividad minera que se desarrolla. En ese sentido, en la tabla analizada vemos que el 70% de ellos fueron registrados, el 26% aún está en trámite y el 3.6% ya están fuera de trámite, ya sea por haber sido desaprobados, abandonados o desistidos.

Ello nos hace ver que este requisito, aunque difícil de presentar para algunos, no constituye una traba para la formalización minera, pues de los que fueron presentados, la mayoría ha sido registrada y un buen porcentaje aún está en camino a ser aprobados y registrados.

2.7. Estado de trámite del IGAFOM preventivo presentado para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa

Tabla 7

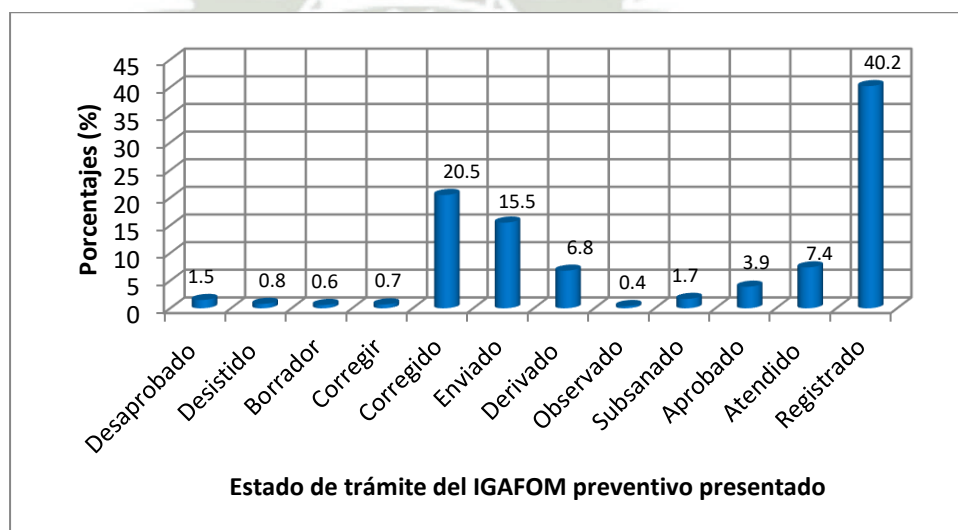
Estado de Trámite del IGAFOM preventivo presentado para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa

Condición	Preventivo	
	N	%
Desaprobado	19	1.5
Desistido	10	0.8
Borrador	7	0.6
Corregir	9	0.7
Corregido	258	20.5
Enviado	196	15.5
Derivado	86	6.8
Observado	5	0.4
Subsanado	22	1.7
Aprobado	49	3.9
Atendido	93	7.4
Registrado	507	40.2
Total	1261	100.0

Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

Gráfico 7

Estado de Trámite del IGAFOM preventivo presentado para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa



La Tabla 7 y su gráfico muestran el trámite que ha seguido el IGAFOM preventivo que fue presentado ante la autoridad para la Formalización de Actividades de la Pequeña Minería y Minería Artesanal en la Región Arequipa. De ella podemos ver que 19 (1.5%) han sido desaprobados, 10 (0.8%) fueron desistidos, 7 (0.6%) son solo borradores, 9 (0.7%) están para corregir, 258 (20.5%) fueron corregidos o subsanados, 196 (15.5%) fueron enviados a la autoridad competente (normalmente es a la autoridad regional del ambiente) para su evaluación, 86 (6.8%) fueron derivados a otra autoridad, 5 (0.4%) están con observación, 22 (1.7%) fueron subsanados, 49 (3.9%) fueron aprobados, 93 (7.4%) fueron atendidos y 507 (40.2%) han sido registrados.

El IGAFOM preventivo, está referido a las actividades que se prevé desarrollar de acuerdo con las proyecciones de la actividad minera y sus medidas correctivas, el mismo que se presenta como un expediente, acompañando la documentación correspondiente. La autoridad evalúa y registra en caso de encontrar garantizado el mínimo impacto ambiental por la actividad minera que se pretende desarrollar. En ese sentido, en la tabla analizada vemos que el 40.2% de ellos fueron registrados, el 57.5% aún está en trámite con el afán de ser aprobados e inscritos y el 2.3% ya están fuera de trámite, sea por haber sido desaprobados o desistidos.

Ello muestra que este requisito, aunque un poco difícil de presentar para muchos mineros, no constituiría una traba para la formalización minera, pues de los que fueron presentados, un porcentaje alto ha sido registrado y un porcentaje que supera el 50% aún está en camino a ser aprobados y registrados.

2.8. Acreditación de la propiedad o autorización de uso terreno superficial de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa

Tabla 8

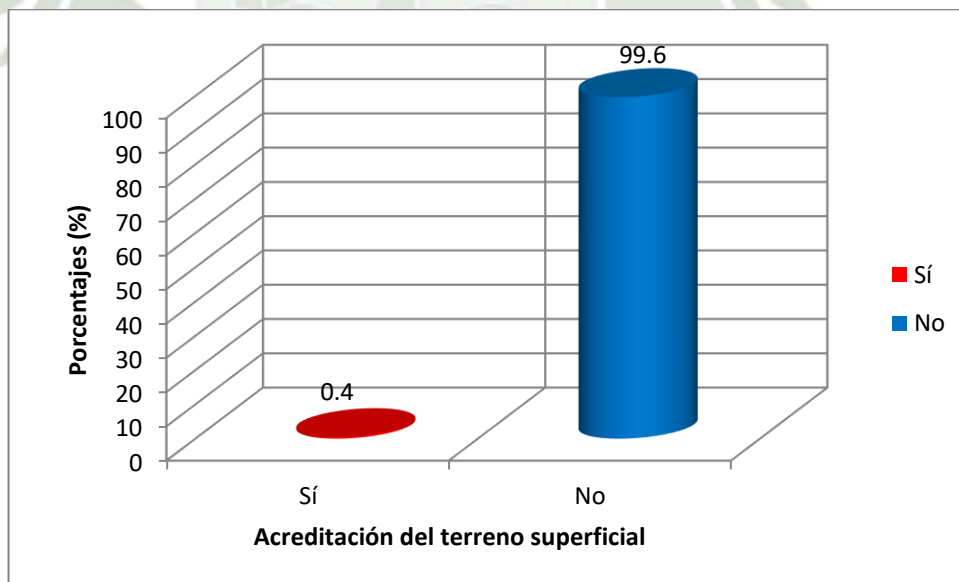
Acreditación la propiedad o autorización de uso del terreno superficial de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa

Propiedad o autorización de uso	Cantidad	Porcentaje
Sí	19	0.4
No	5131	99.6
Total	5150	100.0

Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

Gráfico 8

Acreditación del terreno superficial de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa



Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

En la Tabla 8 y su gráfico se observa sobre la posibilidad que tienen los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa de acreditar la propiedad del terreno o la autorización de uso del terreno superficial de la mina donde trabajan. Así se tiene que solamente el 19 (0.4%) cuentan con la posibilidad de acreditar este requisito, mientras el 5131 (99.6%) no tienen la posibilidad de acreditar que son propietarios del terreno o cuentan con la autorización de uso del terreno superficial de la mina donde trabajan.

Este es un requisito indispensable para la formalización minera integral de conformidad con el artículo 3° del Decreto legislativo 1336, pues exige al minero que se acoge al proceso de formalización acreditar que es propietario del terreno superficial de la mina que explota o desea explotar, o si no contar con autorización de uso de este. Ello es así, por cuanto los terrenos donde uno ubica la mina y que puede hacer el correspondiente denuncia sean de propiedad de una tercera persona natural o jurídica, de una comunidad campesina o cooperativa dueños de los terrenos superficiales.

La tabla analizada muestra que un porcentaje ínfimo cuenta con esa posibilidad de acreditar que es propietario del terreno superficial de la mina que explota o desea explotar, o de contar con autorización de uso del mismo, por lo que este constituye una traba para el proceso de formalización (Cano, 2022), pues el minero está obligado a suscribir el contrato de uso del terreno superficial con el dueño del mismo, lo cual normalmente no es fácil, pues no depende de su voluntad sino de una tercera persona natural o jurídica.

2.9. Titularidad de la concesión minera de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa

Tabla 9

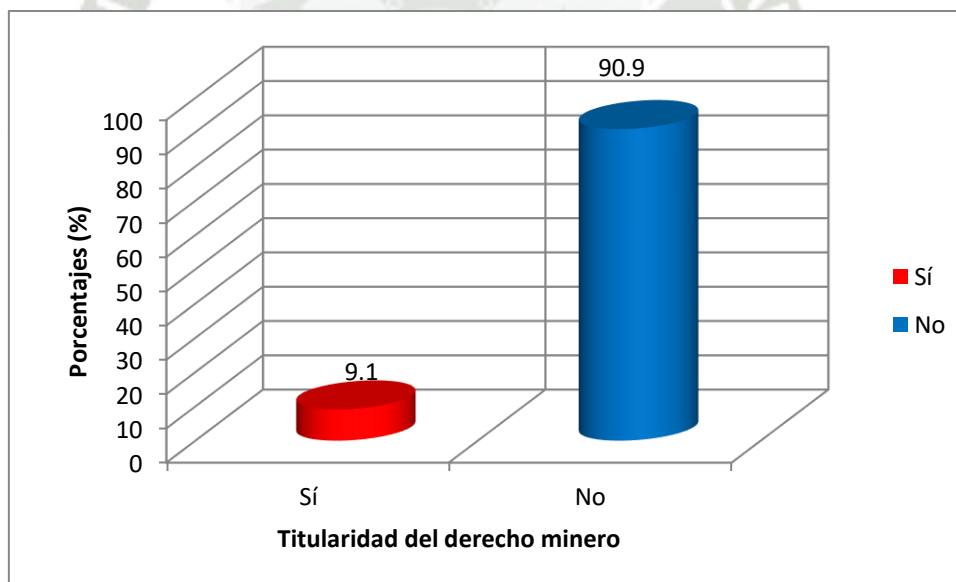
Titularidad de la concesión minera de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa

Titularidad de la concesión minera	Cantidad	Porcentaje
Sí	465	9.1
No	4685	90.9
Total	5150	100.0

Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

Gráfico 9

Titularidad de la concesión minera de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa



Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

En la Tabla 9 y su gráfico se observa sobre la posibilidad que tienen los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa de acreditar la titularidad del contrato de concesión minera de la mina donde trabajan. Así se tiene que 465 (9.1%) cuentan con la posibilidad de acreditar este requisito, mientras el 4685 (90.9%) no tienen la posibilidad de acreditar la titularidad de dicho derecho minero respecto a la mina donde trabajan o pretenden trabajar.

Este es otro de los requisitos indispensables para la formalización minera integral previstos por el artículo 3° del Decreto legislativo 1336, pues exige al minero que se acoge al proceso de formalización acreditar que cuenta con la titularidad de la concesión minera de la mina que trabaja. Contar con este requisito es vital, pues es lo único que le otorga el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales que se encuentran dentro de la concesión. De no ser así, tendría que suscribir contrato de cesión o de explotación con el titular de la concesión minera, que normalmente es otra empresa minera formal o algún otro minero

La tabla analizada muestra que un porcentaje mínimo de los mineros inscritos en REINFO cuentan con la posibilidad de acreditar su titularidad respecto a la mina que desean trabajar, por lo que este constituye otra de las trabas para el proceso de formalización (Cano & Quiñón, 2021), pues de otra manera el minero está obligado a suscribir el contrato de cesión o de explotación con el titular de la concesión, porque solo así puede laborar legalmente y continuar con el proceso de formalización.

2.10. Acreditación del contrato de cesión o de explotación respecto a la concesión minera de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa

Tabla 10

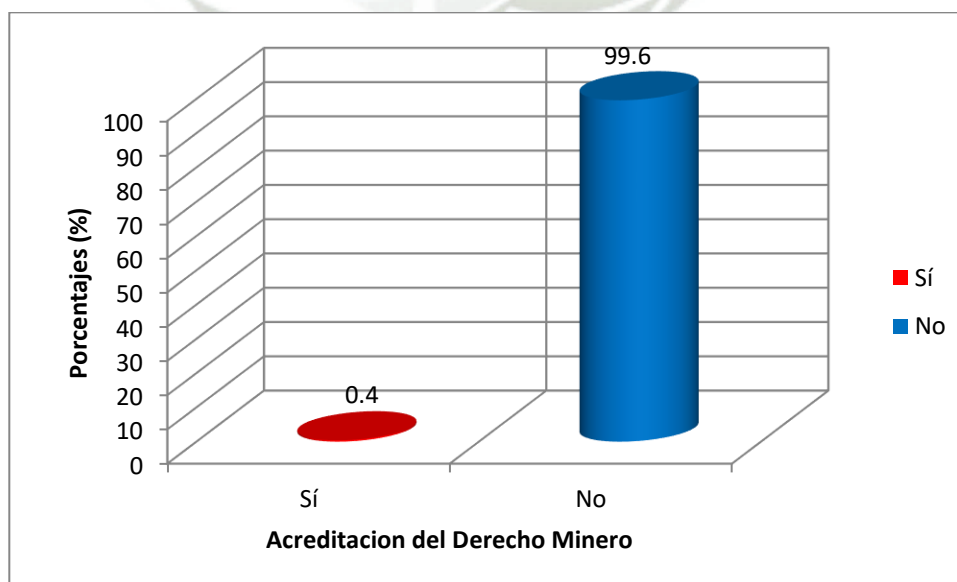
Acreditación del contrato de cesión o de explotación respecto a la concesión minera de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa

Cuenta con contrato de cesión o de explotación	Cantidad	Porcentaje
Sí	21	0.4
No	5129	99.6
Total	5150	100.0

Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

Gráfico 10

Acreditación del contrato de cesión o de explotación respecto a la concesión minera de los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa



En la Tabla 10 y su gráfico se observa sobre la posibilidad que tienen los mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa de acreditar la titularidad del contrato de cesión o explotación respecto a la concesión minera en cuyo interior trabajan o pretenden trabajar una mina. Así, solamente 21 (0.4%) cuentan con la posibilidad de acreditar este requisito, mientras 5129 (99.6%) no tienen la posibilidad de acreditar la titularidad de dicho contrato de cesión o de explotación suscrita con el titular de la cesión minera.

Este requisito es indispensable para continuar con el proceso de formalización minera integral previstos por el artículo 3° del Decreto legislativo 1336, pues exige al minero que se acoge al proceso de formalización minera, acreditar que cuenta con contrato de cesión o contrato de explotación respecto a la concesión minera donde se encuentra la mina que trabaja o pretende trabajar. Contar con este requisito es vital, pues le habilita para poder operar sea explorando o explotando los recursos minerales que haya ubicado. Caso contrario no podría operar legalmente y de manera pacífica frente al titular de la concesión minera.

La tabla analizada muestra que un porcentaje ínfimo de los mineros inscritos en REINFO y que no cuentan con concesión minera, tienen la posibilidad de acreditar que cuentan con contrato de cesión o contrato de explotación respecto a la concesión minera donde se encuentra la mina que trabajan o pretenden trabajar (Cano & Quiñón, 202; Wiener, 2020), pues de otra manera el minero no tendría oportunidad de formalizarse y trabajar legalmente.

2.11. Presentación del expediente en el Registro Integral de Formalización Minera en la Región Arequipa

Tabla 11

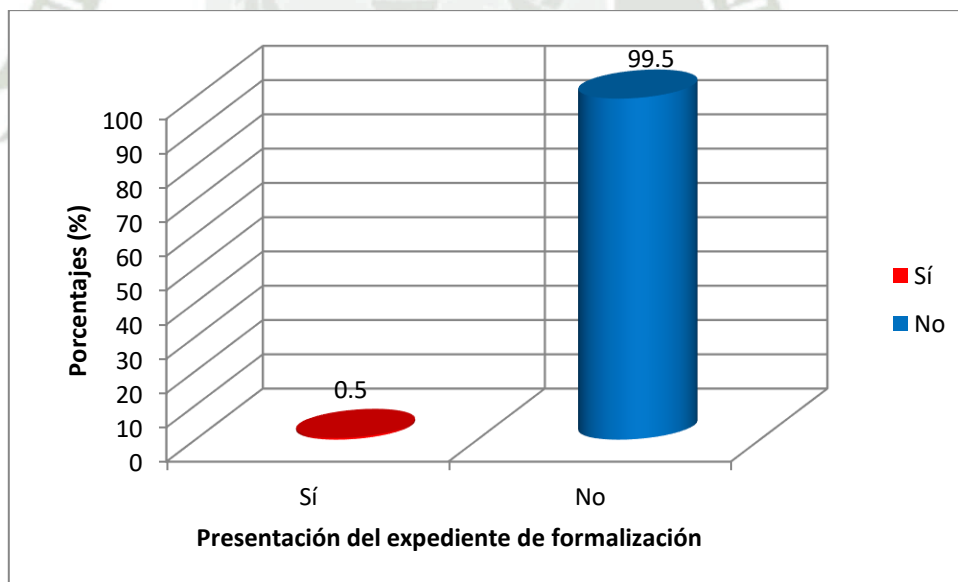
Presentación el expediente de formalización de la pequeña minería o minería artesanal

Presentación del expediente	Cantidad	Porcentaje
Sí	26	0.5
No	5124	99.5
Total	5150	100.0

Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

Gráfico 11

Presentación el expediente de formalización de la pequeña minería o minería artesanal



La Tabla 11 y su gráfico muestran la presentación del expediente de formalización de la pequeña minería o minería artesanal por parte de los mineros de la Región de Arequipa inscritos en el REINFO, a fin de continuar con el proceso de formalización. Así vemos que solo 26 (0.5%) han presentado el expediente técnico de formalización minera, mientras 5124 (99.5%) no presentaron.

Ello es consecuencia de la no presentación de los anteriores requisitos. Pues el expediente técnico, que se presenta para culminar la formalización, debe contener su código de inscripción en REINFO, la resolución de aprobación de IGAFOM correctivo y preventivo, documentos que acrediten la propiedad o autorización de uso del terreno superficial de la mina que trabaja o pretende trabajar, documento que acredite la titularidad de la concesión minera, del contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera y la declaración jurada de inexistencia de restos arqueológicos, además de otros requisitos formales como pago de derechos, entre otros.

De esta manera, la presentación del indicado expediente es la única vía que permitirá al minero concluir con el proceso de formalización, pues una vez aprobado este expediente recién se le otorga la resolución de formalización.

2.12. Mineros formalizados en la Región Arequipa desde la vigencia del proceso de formalización minera integral

Tabla 12

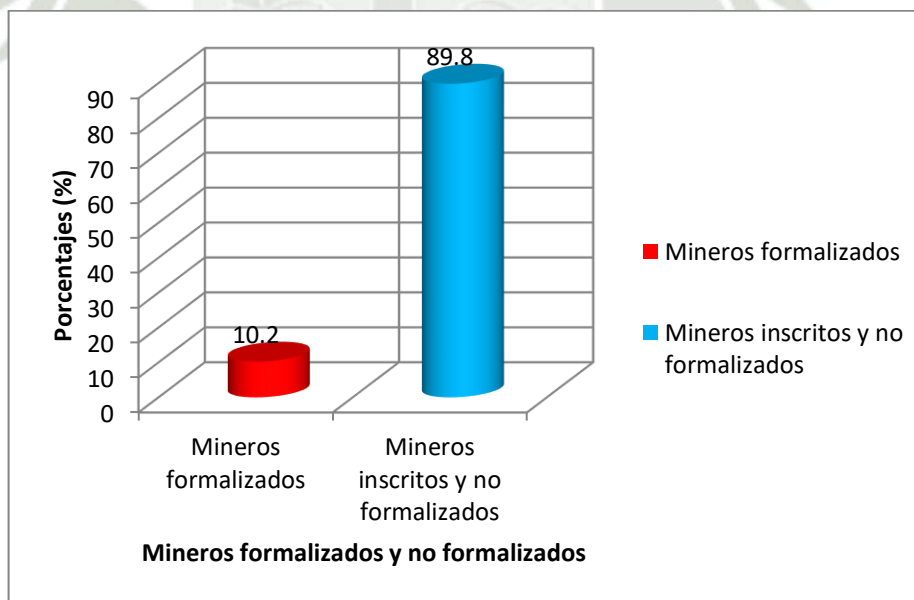
Mineros formalizados en la Región Arequipa desde la vigencia del proceso de formalización minera integral

Presentación del expediente	Cantidad	Porcentaje
Mineros formalizados	1576	10.2
Mineros inscritos y no formalizados	13937	89.8
Total	15513	100.0

Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

Gráfico 12

Mineros formalizados en la Región Arequipa desde la vigencia del proceso de formalización minera integral



Fuente: Archivos del Gobierno Regional de Arequipa y REINFO

En la Tabla 12 y su gráfico observamos el caso de los mineros formalizados y no formalizados en la Región Arequipa desde la vigencia del proceso de formalización minera integral, esto es desde enero del 2017. En ese sentido, se puede ver que solo 1576 (9.2%) mineros lograron formalizarse desde la entrada en vigor del proceso de formalización minera, mientras 13 937 (89.8%) no lograron formalizarse.

Ello hace ver que desde la vigencia del proceso de formalización minera integral regulada por el Decreto Legislativo 1336, del total de los inscritos en REINFO solo el 9.2% del total de los inscritos, no del total de los mineros informales, han logrado formalizarse. Asimismo, debemos tener en cuenta que buena parte de los que se han formalizado, son aquellos que pasaron del Registro de Saneamiento al REINFO, que solo les faltaba algunos requisitos formales, que al ser flexibilizados por el Decreto Legislativo 1336 lograron su formalización. Por lo que tampoco es nada halagador este nuevo mecanismo de formalización (Hernando de Soto, 2019; Wiener, 2022).

Esta es la realidad de la formalización de la pequeña minería y minería artesanal en la Región Arequipa. Ello nos hace ver que, los distintos mecanismos optados por el Estado no están dando los frutos que se esperaba, más bien los requisitos que se exige para la formalización minera, hace que muchos mineros informales que comenzaron el proceso no concluyan con ello, lo que muestra la ineficacia del proceso de formalización minera integral.

2.13. Resultado de la encuesta aplicada a mineros informales

2.13.1. La categoría de la actividad minera que realizan los mineros encuestados:

Tabla 13

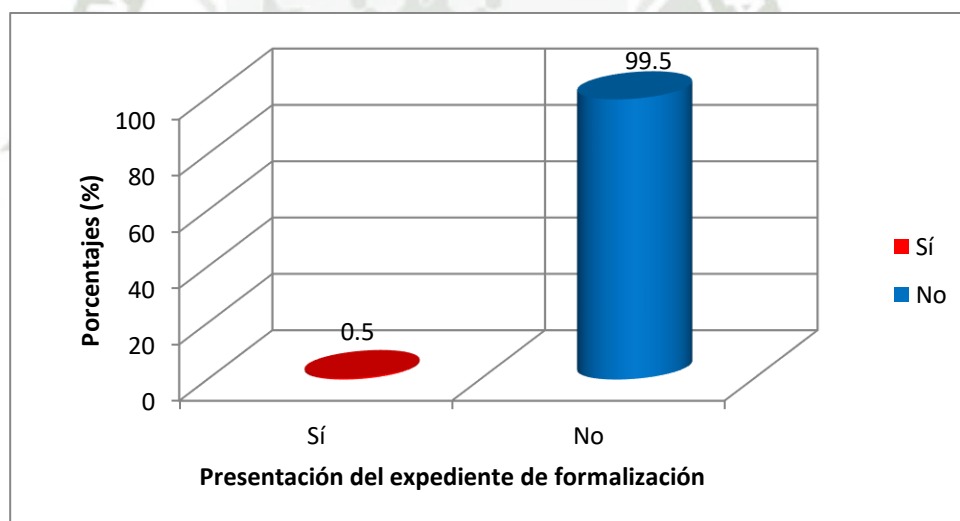
La categoría de la actividad minera que realizan los mineros encuestados

Categoría	N	%
Minería artesanal	13	54
Pequeña minería	11	46
Mediana o gran minería	0	00
Total	24	100

Fuente: Encuesta a Mineros Informales

Gráfico 13

La categoría de la actividad minera que realizan los mineros encuestados



En la Tabla 13 y su gráfico se observa distribución de los mineros encuestados según la categoría de la actividad minera que realizan. Donde se ve que del total de los encuestados 13 (54%) se desempeñan como mineros artesanales, 11 (46%) se desempeñan como pequeños mineros y ninguno de los encuestados se desempeña en la mediana o gran minería.

2.13.2. Participación o no en el proceso de formalización minera integral

Tabla 14

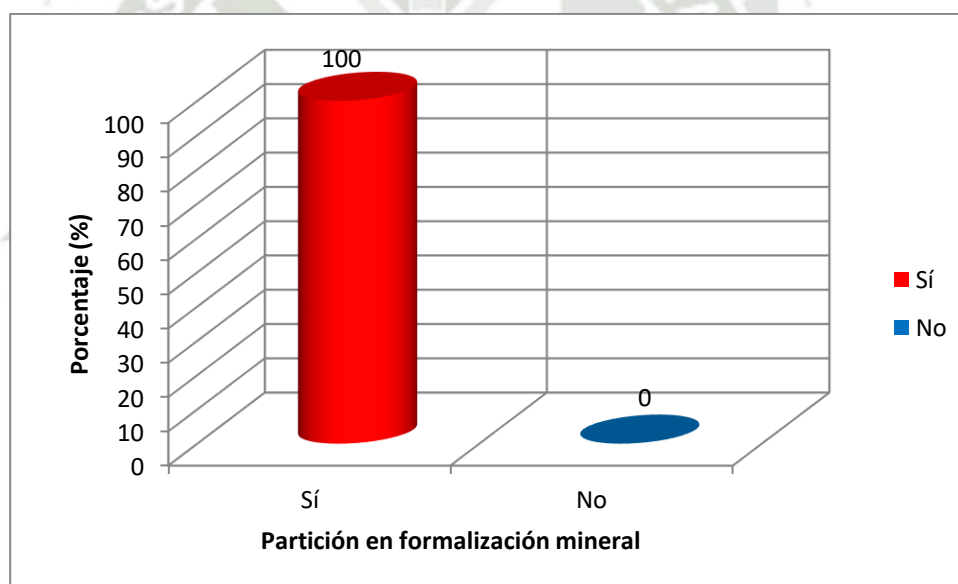
Participación o no en el proceso de formalización minera integral

Participación en formalización	N	%
Sí	24	100
No	00	00
Total	24	100

Fuente: Encuesta a Mineros Informales

Gráfico 14

Participación o no en el proceso de formalización minera integral



En la Tabla 14 y su gráfico se observa la distribución de los mineros encuestados según su participación o no en el proceso de formalización minera integral. En ella se puede ver que 24 (100%) señalan que participan en el proceso de formalización minera integral. Es decir, todos los encuestados participan en el proceso de formalización minera y son conocedores de las bondades y las falencias de este.

2.13.3. Capacitación por parte del Estado sobre los beneficios y las bondades de la formalización minera integral

Tabla 15

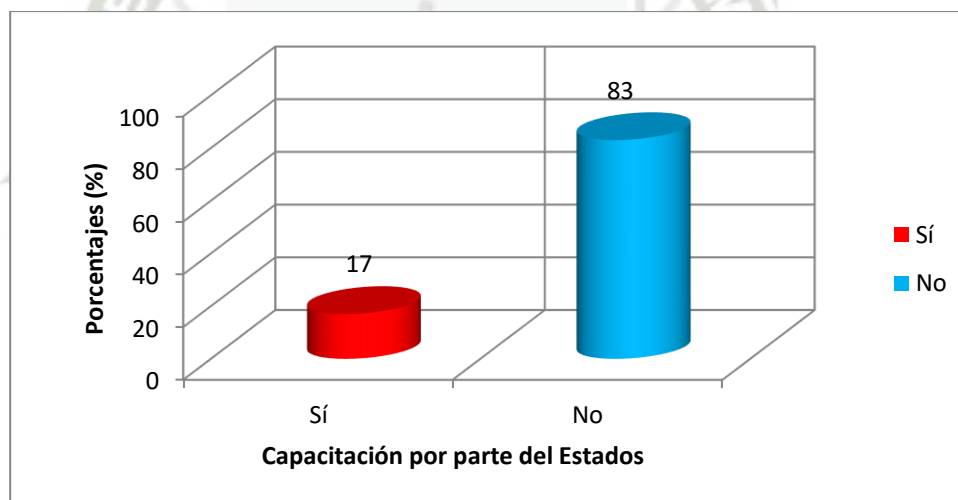
Capacitación por parte del Estado sobre los beneficios y las bondades de la formalización minera integral

Capacitación por parte del Estados	N	%
Sí	4	17
No	20	83
Total	24	100

Fuente: Encuesta a Mineros Informales

Gráfico 15

Capacitación por parte del Estado sobre los beneficios y las bondades de la formalización minera integral



En la Tabla 15 y su gráfico se observa la distribución de los mineros encuestados respecto a si han recibido algún tipo de capacitación por parte del Estado sobre los beneficios y las bondades de la formalización minera integral. En ella se puede apreciar que 4 (17%) manifiestan que sí han recibido algún tipo de capacitación por parte del Estado sobre los beneficios y las bondades de la formalización minera integral, mientras que una mayoría de 20 (83%) señalan que no han recibido algún tipo de capacitación por parte del Estado sobre los beneficios y las bondades de la formalización minera integral.

2.13.4. Inscripción en REINFO de los mineros informales encuestados

Tabla 16

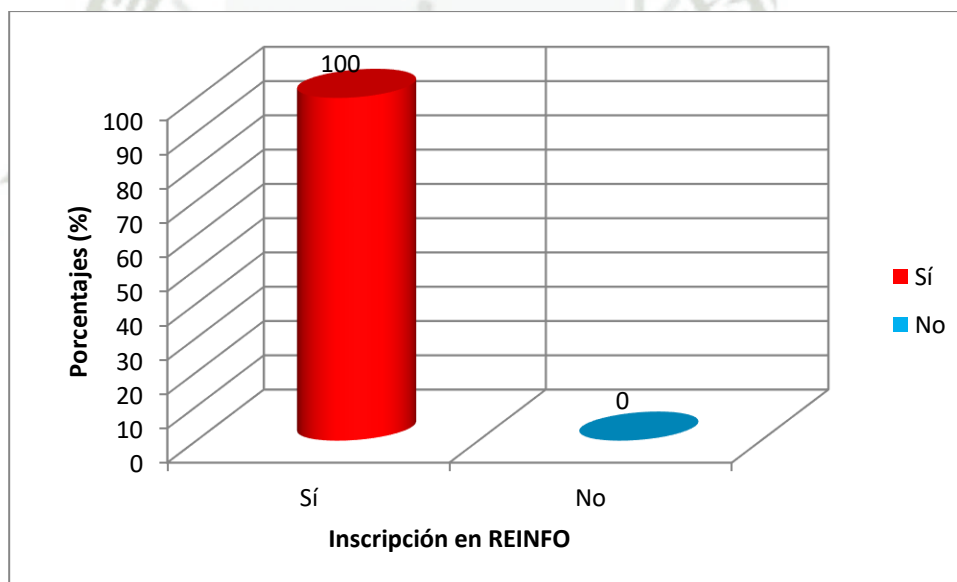
Inscripción en REINFO para iniciar la formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal

Inscripción en Reinfo	N	%
Sí	24	100
No	00	00
Total	24	100

Fuente: Encuesta a Mineros Informales

Gráfico 16

Inscripción en REINFO para iniciar la formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal



En la Tabla 17 y su gráfico se encuentra la distribución de los mineros encuestados respecto a si han iniciado el proceso para la formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal, a partir de la inscripción en REINFO. En ella podemos apreciar que 24 (100%) señalan que sí han iniciado el proceso para la formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal, a partir de su inscripción en REINFO.

2.13.5. Presentación del IGAFOM por parte de los mineros encuestados

Tabla 17

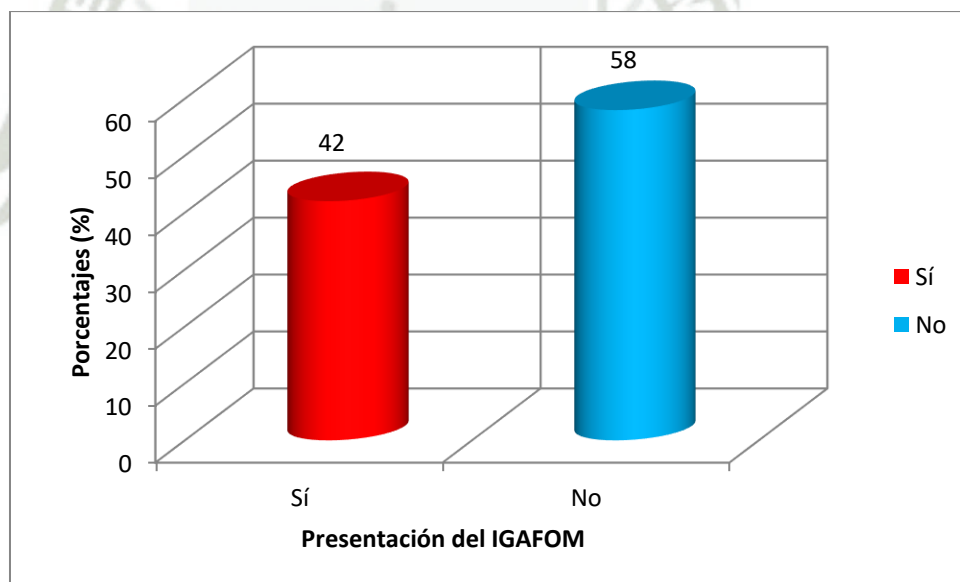
Presentación del IGAFOM para la formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal

Cuenta con IGAFOM	N	%
Sí	10	42
No	14	58
Total	24	100

Fuente: Encuesta a Mineros Informales

Gráfico 17

Presentación del IGAFOM para la formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal



En la Tabla 17 y su gráfica se observa la distribución de los mineros encuestados respecto a si cuentan con IGAFOM para poder realizar el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal. En ella se puede apreciar que 10 (42%) cuentan con el mencionado instrumento IGAFOM, mientras que 14 (58) no cuentan con IGAFOM.

2.13.6. Propiedad del terreno superficial de la mina donde operan los mineros encuestados

Tabla 18

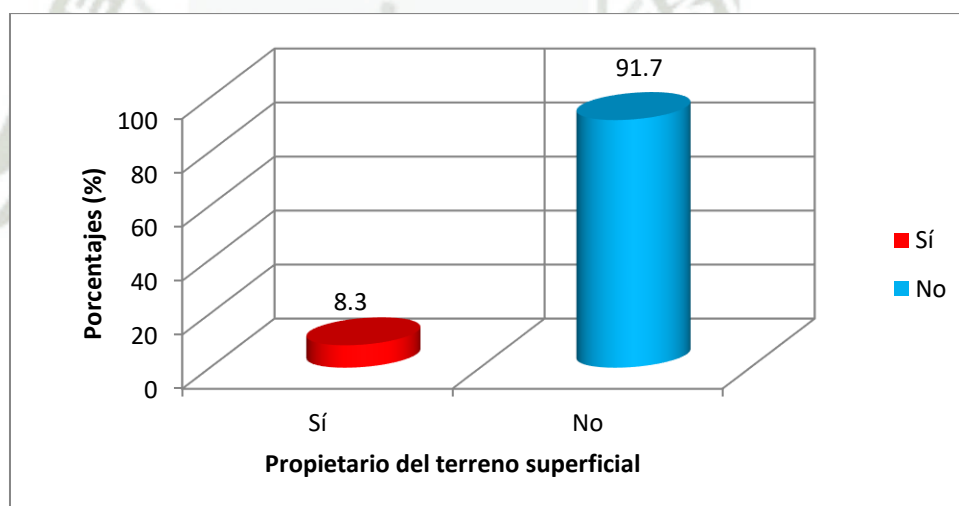
Propiedad del terreno superficial de la mina donde operan los mineros encuestados

Propietario del terreno superficial	N	%
Sí	2	8.3
No	22	91.7
Total	24	100

Fuente: Encuesta a Mineros Informales

Gráfico 18

Propiedad del terreno superficial de la mina donde operan los mineros encuestados



En la Tabla 18 y su gráfico podemos observar la distribución de los mineros encuestados respecto a si son propietarios del terreno superficial de la mina en donde operan. A partir de ella se puede ver que 2 (8.3%) cuentan con la propiedad del terreno superficial donde realizan sus actividades, mientras que 22 (91.7%) no cuentan con la propiedad del terreno superficial donde realizan sus actividades.

2.13.7. Autorización para el uso del terreno superficial de la mina donde opera los mineros encuestados

Tabla 19

Autorización para el uso del terreno superficial de la mina donde operan los mineros encuestados

Autorización para el uso de terreno superficial	N	%
Sí	3	12.5
No	21	87.5
Total	24	100

Fuente: Encuesta a Mineros Informales

Gráfico 19

Autorización para el uso del terreno superficial de la mina donde operan los mineros encuestados



En la Tabla 19 y su gráfico se puede ver la distribución de los mineros encuestados respecto a si se encuentran autorizados para el uso del terreno superficial de la mina en donde operan. A partir de ella se puede señalar que 3 (12.5%) cuentan con la autorización para el uso del terreno superficial donde realizan sus actividades; mientras, 21 (87.5%) no cuentan con la autorización para el uso del terreno superficial donde realizan sus actividades.

2.13.8. Titularidad del contrato de cesión de la mina donde operan los mineros encuestados

Tabla 20

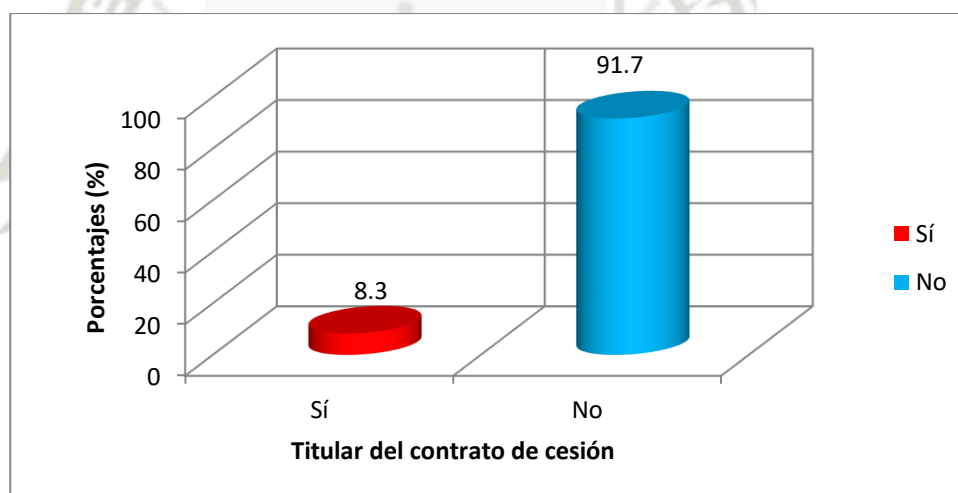
Titularidad del contrato de cesión de la mina donde operan los mineros encuestados

Titular del contrato de cesión	N	%
Sí	2	8.3
No	22	91.7
Total	24	100

Fuente: Encuesta a Mineros Informales

Gráfico 20

Titularidad del contrato de cesión de la mina donde operan los mineros encuestados



En la Tabla 20 y su gráfico podemos denotar la distribución de los mineros encuestados respecto a la titularidad del contrato de cesión de la mina en donde operan. A partir de ella se puede ver que 2 (8.3%) señalan que sí cuentan con la titularidad del contrato de cesión de la mina en donde operan para la realización de sus actividades; mientras, 22 (91.7%) señalan que no cuentan con la titularidad del contrato de cesión de la mina donde operan para la realización de sus actividades.

2.13.9. Titularidad del contrato de explotación de la mina donde opera

Tabla 21

Titularidad del contrato de explotación de la mina donde operan los mineros encuestados

Titularidad del contrato de explotación	N	%
Sí	3	12.5
No	21	87.5
Total	24	100

Fuente: Encuesta a Mineros Informales

Gráfico 21

Titularidad del contrato de explotación de la mina donde operan los mineros encuestados



En la Tabla 21 y su gráfico presenta la distribución de los mineros encuestados respecto a la titularidad del contrato de explotación de la mina donde operan. A partir de ella se puede afirmar que 3 (12.5%) señalan que sí cuentan con la titularidad del contrato de explotación de la mina donde operan; mientras, 21 (87.5%) señalan que no tienen la titularidad del contrato de explotación de la mina donde operan.

2.13.10. Requisito difícil de acreditar para el operador minero

Tabla 22

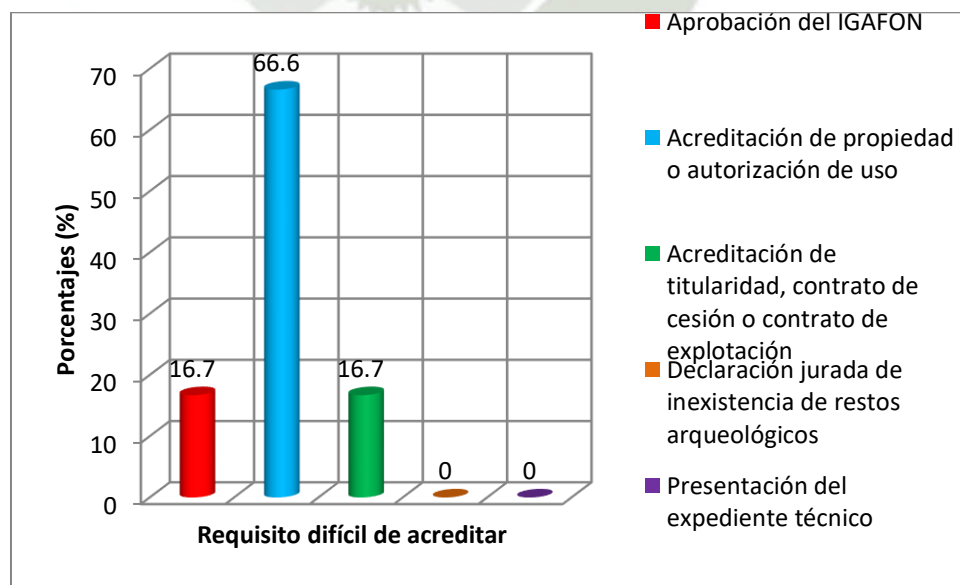
Requisito difícil de acreditar para la formalización minera de los pequeños mineros y mineros artesanales

Requisitos	N	%
La aprobación del IGAFOM	4	16.7
Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial	16	66.6
Acreditación de titularidad, contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera	4	16.7
Declaración jurada de inexistencia de restos arqueológicos	0	00
Presentación del expediente técnico	0	00
Total	24	100

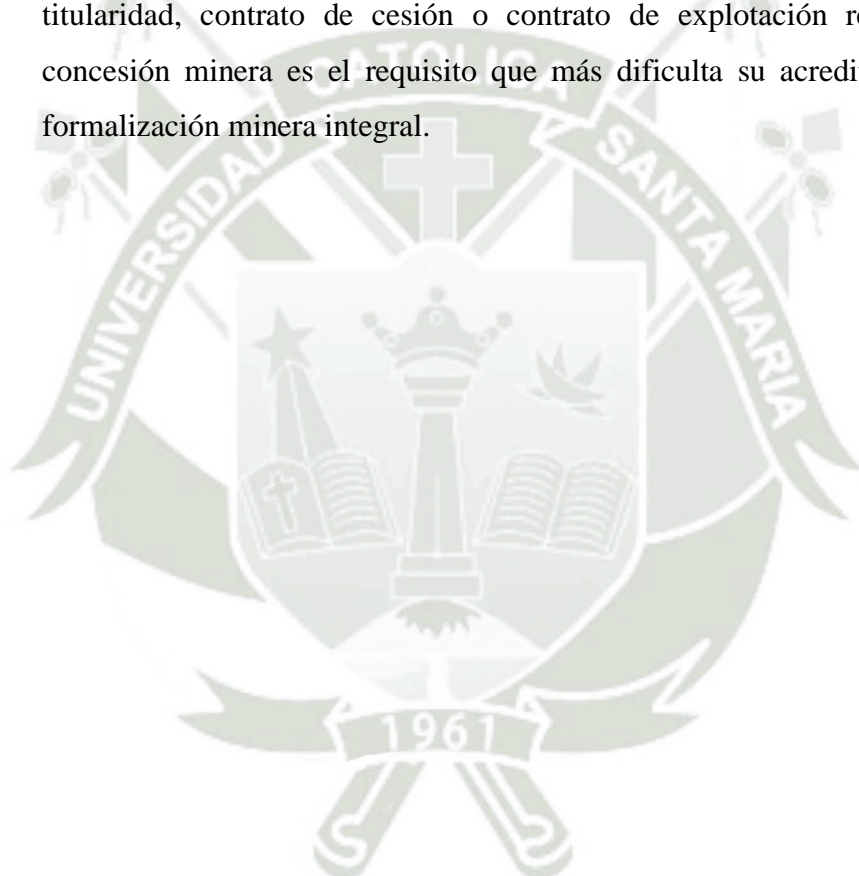
Fuente: Encuesta a Mineros Informales

Gráfico 22

Requisito difícil de acreditar para la formalización minera de los pequeños mineros y mineros artesanales



En la Tabla 22 y su gráfico hace ver la distribución de los mineros encuestados respecto a su consideración sobre el requisito que más dificulta la acreditación para la formalización minera integral. A partir de ella vemos que 4 (16.7%) señalan que la aprobación del IGAFOM es el requisito que más dificulta su acreditación para la formalización minera integral, 16 (66.6%) afirman que la acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial es el requisito que más dificulta su acreditación para la formalización minera integral y 4 (16.7%) señalan que la acreditación de titularidad, contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera es el requisito que más dificulta su acreditación para la formalización minera integral.



2.13.11. Expectativa de logro de formalización

Tabla 23

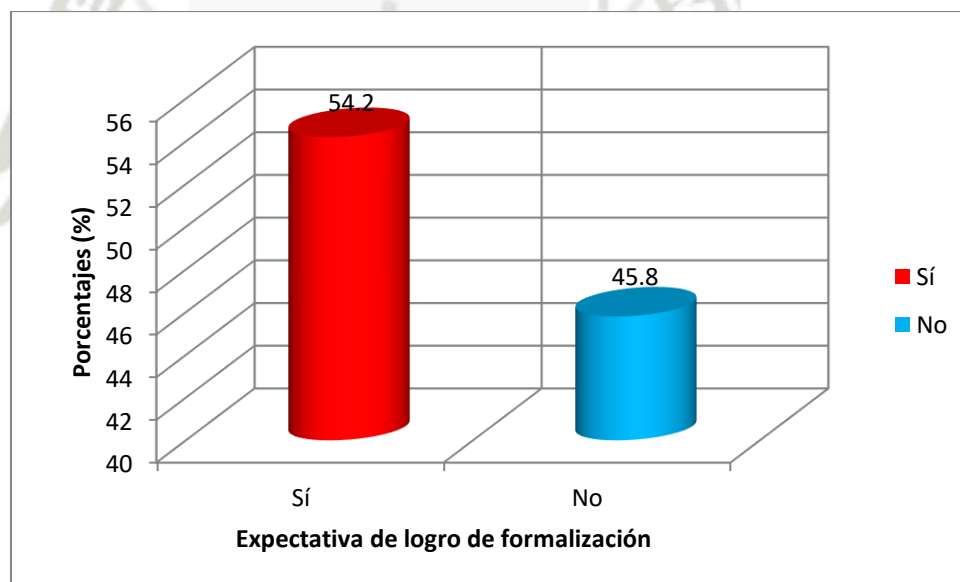
Expectativas de logro de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales

Expectativa de logro de formalización	N	%
Sí	13	54.2
No	11	45.8
Total	23	100

Fuente: Encuesta a Mineros Informales

Gráfico 23

Expectativas de logro de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales



En la Tabla 23 y su gráfico se ve la distribución de los mineros encuestados respecto a sus expectativas de lograr la formalización minera integral. Desde donde se puede deducir que 13 (54.2%) tienen expectativas de lograr la formalización minera integral, mientras que 11 (45.8%) señalan que no tienen expectativas de lograr la formalización minera integral.

2.13.12. Eficacia del proceso de formalización minera integral creada por el Decreto Legislativo N° 1336

Tabla 24

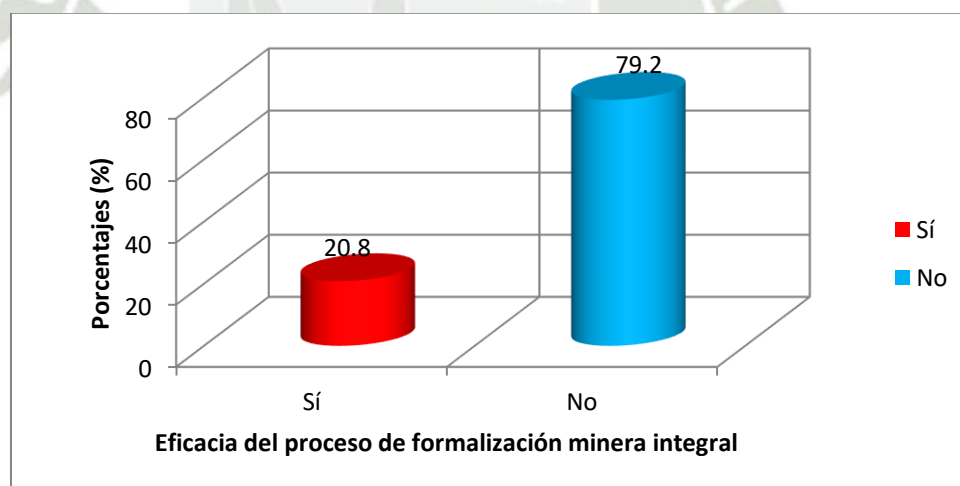
Eficacia del proceso de formalización minera integral creada por el Decreto Legislativo N° 1336

Eficacia del proceso de formalización minera integral	N	%
Sí	5	20.8
No	19	79.2
Total	24	100

Fuente: Encuesta a Mineros Informales

Gráfico 24

Eficacia del proceso de formalización minera integral creada por el Decreto Legislativo N° 1336



En la Tabla 24 y su gráfico se observa la distribución de los mineros encuestados acerca de la eficacia del proceso de formalización minera integral creada por el Decreto Legislativo N° 1336. A partir de ella tenemos que 5 (20.8%) mineros consideran que el proceso de formalización minera integral creada por el Decreto Legislativo N° 1336 es eficaz; mientras, 19 (79.2%) consideran que el proceso de formalización minera integral creada por el Decreto Legislativo N° 1336 no es eficaz.

2.14. Transcripción de la entrevista a Exministros

2.14.1. Entrevista a César Ipenza Peralta, Ex ministro de ambiente (2009 -2011) y del (2016-2018)

Preguntas y respuestas

1. ¿Conoce usted la diferencia entre pequeña minería y minería artesanal?

Básicamente según nuestro TUO de minería, se vincula con el tema de hectareaje, hasta 2000 hectáreas y/o con una capacidad productiva entre 25 y 350 toneladas métricas en pequeña minería y en minería artesanal cuando la actividad se realiza en un terreno menor a 1000 hectáreas y con una capacidad productiva menor a 25 toneladas métricas.

También se refiere a dedicación personal y directa en el caso de la minería artesanal y además el uso de equipos manuales y en el caso de la pequeña minería que podría utilizar equipos mecanizados.

2. ¿Cuáles son, para usted, las bondades del proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?

Creo que, es fundamental siendo una actividad de alto impacto, porque la minería en general no es que sea cualquier actividad, sino que tiene mucho impacto, entonces si tenemos distintas bondades para el minero en formolización y también para la sociedad en su conjunto, entonces en principio para el minero en formolización lo que le otorga es que puede operar libremente, sin ser perseguido ni sancionado, sin que le destruyan la maquinaria y por otro lado para la sociedad porque se controlan los impactos y eso puede aportar a la economía de nuestro país.

3. ¿Qué deficiencias ha notado en el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?

Debemos precisar que el proceso de formalización está en manos de los gobiernos regionales a través de la dirección general de energía y minas y bueno ante la situación de estar en manos de un Gobierno Regional muchas veces no se tienen las condiciones óptimas para que ello suceda, hablamos de recursos, personal con las condiciones adecuadas para realizar

el control o la fiscalización que se debiera y por otro lado debemos precisar que la actividad minera es una actividad expectativa por ejemplo si yo me inscribí en el proceso de formalización no significa que si o si voy a terminar siendo un minero legal o formal porque existen distintos requisitos que luego hacen compleja la finalización de ésta, por ello creo que no debemos seguir extendiendo este plazo para algo que ya de por sí es imposible e incumplible.

4. ¿Qué logros ha observado desde la aplicación del proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Bueno creo que con el último proceso de formalización minera integral porque estamos hablando de 20 años de proceso de formalización, el último que se crea en el 2017 con ese decreto que crea el proceso de formalización integral creo que ha tenido mayores resultados porque ya se han flexibilizado las exigencias y la documentación requerida, para mí ese es el primer logro y por otro lado encontramos las iniciativas aisladas como que el oro certificado sin uso de mercurio o el oro que cumpla con algunos estándares internacionales me parece que es interesante considerar.

5. ¿A su parecer en qué escenarios operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales respecto a la propiedad del terreno superficial o titularidad de la concesión minera?

Bueno gran parte del proceso de la imposibilidad del proceso de formalización es que muchos de estos mineros están en concesiones de terceros y han invadido, así como que hay titulares del terreno superficial que no quieren otorgarles el uso del terreno superficial entonces definitivamente ahí no hay una posibilidad de avance, ahí el proceso ya es trunco e imposible de concluir.

6. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la propiedad del terreno superficial en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

La acreditación de la propiedad del terreno superficial es actualmente un requisito para la formalización, pero si hablamos de acreditar la propiedad

es algo imposible que tendría el pequeño minero que comprar tierras antes de poder extraer entonces la situación es bastante compleja, yo no me atrevería a decir que hay un solo panorama porque son distintas las situaciones que se dan, son un mundo un universo distinto, entonces algunos podrían comprar la propiedad y de repente otros no podrían acceder a esta situación lo cual complicaría más el proceso de formalización.

7. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la titularidad de la concesión minera en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Pienso que se tiene que hacer todo esto previamente, como puedes entrar al proceso de formalización y al final pedirte que acredite la titularidad de la concesión minera, entonces eso para mí es imposible, creo todos esos requisitos como están planteados deben ir acorde a una realidad, de que ya hiciste todo tu estudio todo tu instrumento, todo saneado casi listo y al final recién te piden la titularidad de concesión o la acreditación del uso de la concesión y ahí pasa que el titular de la concesión no te la quiere dar o no te quiere firmar un contrato de explotación o sencillamente no puedes porque está ubicado en zonas prohibidas entonces será imposible por eso pienso yo que, debieron partir de cosas realizables, lo lógico sería que sea primero eso y después vengan las demás exigencias, si no las tienes y nunca vas a poder cumplirlas, estarías haciendo un trabajo que te va a imposibilitar de llegar a la formalización, entonces este tipo de situaciones tenemos que clarificarlas porque yo creo que seguimos extendiendo hasta el infinito imposible jurídico y si ya no se puede simplemente se debería cerrarse el proceso para estas personas porque no podemos seguir extendiendo por 20 años más esta situación que afecta a todos.

2.14.2. Entrevista a Mariano Castro Sánchez-Moreno, Ex viceministro de Gestión Ambiental (diciembre 2020 - marzo 2022)

Preguntas y respuestas:

- 1. ¿Conoce usted la diferencia entre pequeña minería y minería artesanal?**

Sí efectivamente en la legislación minera existe una diferenciación entre escalas de la actividad, que están en función al volumen de producción al área donde se realiza la actividad, entre otras condiciones que permiten efectivamente establecer niveles de exigencia y además también en procesos para el otorgamiento de derechos y cumplimiento de una serie de obligaciones, esta esta categorización este ha ido precisando y a su vez este ha determinado también competencias institucionales a cargo de determinado tipo de categoría de actividad minera y es el cual se distribuye entre nivel de gobierno nacional y gobierno regional, eso en lo que se refiere a la cuestión minera, en la cuestión de la competencia digo en materia minera, competencia en materia laboral, en materia ambiental, todo lo cual efectivamente establece una diferenciación que además está en función al nivel de impacto que tiene cada categoría de la actividad minera.

2. ¿Cuáles son, para usted, las bondades del proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?

Bueno las bondades del proceso de formalización es que permite dar seguridad jurídica a quienes operan y a quienes pueden estar impactados por la operación y a su vez porque en una actividad de riesgo como es la actividad minera requiere que esta cumpla con un conjunto de requisitos en materia precisamente de seguridad minera en materia ambiental en materia laboral en materia de además en cuanto lo que se refiere a los títulos a habilitantes, el tema de propiedad, en fin los requisitos básicos de una actividad de riesgo como la actividad minera y por lo tanto los procesos de formalización apuntan a que la actividad cumpla con estos requisitos sea lo más eficiente y sostenible y rentable posible, sin dañar a terceros, es decir sin que la actividad externalice costos de diverso tipo y además asegurando de que la renta generada se transfiera al país y al entorno en donde se opera, es decir también hay una formalización de tipo tributario, esas son las bondades, ahora sin embargo hay que tener en cuenta de que realmente importa es de que el acceso a las autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos minerales sea cual sea la categoría debe ser un acceso ordenado, en donde se solicite el acceso el estado en su

nivel que corresponda, que revise y otorgue, a diferencia de lo que lamentablemente ocurre que es que primero ocupan y luego buscan la formalización eso genera una serie de conflictos y controversias en el territorio, entonces debe digamos el proceso de formalización de tener un periodo, culminarse ahí y **cualquier otro ya solicitante fuera de plazo de cualquier categoría debe seguir el proceso normal - regular que es el de antes de realizar la actividad, pues que es obtener la autorización** porque se trata de recursos de todos los peruanos no y además se trata de que a través de los procesos de autorización respectiva se asegure que están cumpliendo con los requisitos de seguridad, en fin todo lo demás que he señalado para respecto de que no cause daño a terceros, no cause daño al ambiente, no cause daño a la salud, porque se trata de una actividad de significativo riesgo.

3. ¿Qué deficiencias ha notado en el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?

Creo que la principal deficiencia tiene que ver con el la carencia de recursos técnicos y presupuestales para asegurar un proceso de formalización efectivo junto con ello también una asistencia financiera para la formalización y técnica para que la formalización cuente entonces con la capacidad necesaria, esto es una, yo diría que lo central y lo otro es que hoy día hay algunos casos con limitada priorización política por parte de algunos gobiernos regionales para ejecutar la tarea que corresponde, en algunos casos inclusive ha habido gobierno regionales de abierta oposición al proceso de formalización, argumentando pretextos cuando sí se había producido un avance, **creo que una parte importante también es el de no haber impulsado más casos de formalización colectiva**, creo que el tema además apunta a que la formalización no puede ser entendida, se da una formalización de papel en donde solamente se obtiene un documento pero que no se producen cambios efectivos en la práctica y resulta ahí entre otros elementos sustantivos por ejemplo el que la formalización implique un cambio de práctica tecnológica, por ejemplo en donde se elimine el uso del mercurio solo por mencionar, pues en un proceso de formalización en donde implica un cambio en este punto del mercurio está

probado de los enormes daños que causa el ambiente y a la salud y esto en consecuencia tiene una evidencia del indicador de éxito del proceso de formalización y así hay otros más, en esencia yo creo que lo que debemos **apuntar como lección es que esa idea va a avanzar a un proceso de formalización efectiva de cambio de prácticas efectivas** y que asegura en consecuencia una mayor eficiencia una mayor calidad también ambiental una mayor contribución de este proceso de formalización al desarrollo sostenible de los territorios donde opera, darle seguridad jurídica al operador, que no esté ahí con incertidumbres.

4. ¿Qué logros ha observado desde la aplicación del proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Bueno creo que en primer lugar el hecho de que hay varios casos de mineros artesanales y pequeños mineros que han logrado cambiar la práctica, asegurando la práctica eficiente, segura, saludable y sostenible, eliminando por ejemplo el uso de Mercurio países en plantas en ese sentido en diversos lugares, creo que otro logro es el que también en varios casos no solamente han logrado la formalización sino también han logrado un nivel de certificación que le permite efectivamente comercializar el oro a empresas que solamente certifican sino además pagan más por ese oro certificado, que implica una gestión ambiental, gestión general integral de las operaciones que acredita de determinados requisitos sociales ambientales tecnológicos y que efectivamente eso genera además una mayor rentabilidad para las operaciones, otro logro que creo que es importante es realizar la actividad sin causar daño a terceros, a través de un proceso de formalización efectivo **y creo que los procesos de formalización colectiva en varios casos también han demostrado sus ventajas porque ahorran costos en la medida en que son operaciones vecinas que tienen un manejo colectivo en determinados aspectos, repito ahorran costos y generan más viabilidad.**

5. ¿A su parecer en qué escenarios operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales respecto a la propiedad del terreno superficial o titularidad de la concesión minera?

Hay que tener en cuenta que son dos tipos de derechos, que son complementarios pero son distintos, porque claro digamos requisitos del proceso de formalización básicos son el tema de la propiedad y el requisito también de tener la concesión otorgada por el estado, que este es un título para el ejercicio, es un título habilitante que otorga el estado, pero está sujeto sin embargo a el ejercicio de la actividad, esté cumplimiento de algunos requisitos uno de ellos por ejemplo es el de la propiedad, el estado que es el que tiene el dominio de los recursos, otorga mediante la concesión un título habilitante para que una persona opere pero claro no es que inmediatamente con la concesión ya puede operarse, no, tiene que cumplir diversos requisitos y una vez en la propiedad la formalización tiene estos dos requisitos entre otros que son yo diría mínimo básicos porque claro uno no puede pretender recibir la formalización un registro una constancia de que está formalizado si es que está operando en una zona que es de propiedad de otra persona de otro, afectándose el derecho de esa persona que probablemente también puede hacer un otro minero o puede ser otra persona que tiene otro derecho que ejerce otra actividad no sé por ejemplo forestal la agroforestería, etcétera. Como ocurre en zonas amazónicas o una concesión de ecoturística por ejemplo también hay casos y claro entonces ¿qué cosa establece la legislación sobre ese tema? dice bueno aquel que está en proceso de formalización y que y está en una zona que es propiedad de otra porque tiene que hacer es o adquirir esa zona esa propiedad o establecer un contrato con el propietario que acredite que estás autorizado con el uso de ese territorio, de ese bien, para los fines de la persona que está en proceso de formalización, caso contrario es inviable, no hay forma, porque si no el estado estaría reconociendo derechos vulgares, reconociendo otro derecho encima y generaría un caos, afectando diversos principios y derechos constitucionales, además lo que tiene la persona es el derecho a la propiedad y el tema de la concepción es lo mismo, si el estado ya otorgado la concesión ese título habilitante a una persona y hay otro que quiere aprovechar los recursos dentro de esa misma concesión tiene que establecer un arreglo con el que ya ha recibido la concesión el título habilitante, entonces y claro esta es una situación que

está afectando a muchos casos de mineros que están en proceso de formalización y algunos dicen “hay que eliminar, simplificar requisitos”, yo pregunto ¿es posible eliminar ese requisito? ¿es posible generar una situación de caos jurídico e inseguridad jurídica para cualquier operador? no, es cierto en donde el estado otorga la concesión pero luego también vía proceso de fabricación, otorga y/o regulariza algo que es ilegal porque está en una situación que sobrepone, contradice el derecho, por lo tanto, lo que sea promueve las normas de formalizaciones que haya un entendimiento y se señala además que los organismos regionales pueden cumplir un rol ahí para mediar, etcétera, pero claro hay un límite porque finalmente el propietario, el funcionario, ese titular es el que finalmente decide, hay en la realidad además sin embargo una multitud de situaciones como el caso también donde entran terceros llamados propietarios para que realicen la explotación y se produce una consecuencia de ilusión de los requisitos legales, hay de todo pero lo que hay que tener claro es de que esos requisitos son básicos, contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado que asegure un proceso de adecuación es otro requisito básico que incluya los temas del uso del agua, etcétera, son requisitos básicos, vuelvo a señalar entonces, **creo que aquí debemos ser conscientes de que el proceso de formalización debe probablemente innovar a unos mecanismos de concertación**, pretender eliminar esos requisitos es algo inconstitucional.

6. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la propiedad del terreno superficial en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Sí, mira esta situación puede llevar efectivamente a una diversidad de escenarios digamos, uno de ellos es el que acabas de mencionar, en donde están ocupando en propiedades ajenas y concesiones ajenas, sin embargo los titulares hacen un arreglo muy informal donde uno puede considerar que ese arreglo es totalmente ilegal en la medida en que no tienen la autorización para realizar la actividad todavía porque repito el hecho que sea propietario y tener la concesión no significa que ya puede ejecutar la operación para iniciar la operación, hay que ver los otros requisitos

establecidos en la legislación minera para que el estado autorice el inicio de operaciones, esto ocurre en todas las categorías, otro caso y es en la mayoría lo que están haciendo, que es que no tienen derecho alguno sobre la propiedad y tampoco sobre concesión y ejecuten las actividades estableciendo un arreglo de distribución de la renta, eso claramente es ilegal, entonces ahora sin embargo no es esa la única situación porque hay diversos posibles superposiciones entre el titular minero por ejemplo que busca el acceso a la superficie, entonces esta esa situación este genera múltiples posibilidades, puede ser tierra del Estado, puede ser propiedad de un persona individual, puede ser titular una comunidad, un colectivo, etcétera, y esta puede ser esta zona un bosque de producción permanente u zonas de intangibles o prohibidas por justamente riesgo de desastres como sea, por ejemplo, entonces hay varias posibilidades, yo te voy a pasar un texto que lo hicimos hace algunos años ya que es el informe sobre la lucha por la legalidad en actividad minera, el artículo en la página 41 te voy a recomendar que mires ahí alrededor de esa página están los dilemas de la superposición, entre títulos habilitantes de concesión minera con otro tipo de concesiones y con este diversas situaciones en cuanto a la superficie de la tierra, en cuanto forma de acceso a la tierra, porque hay diversas características aquí como bien conoces ,por ejemplo en la formación de la tierra puede haber sido por compraventa, por arrendamiento, por servidumbre, por expropiación, este en cuanto a la situación de superficie en la tierra puede haber tierra del estado no registrada, tierra del Estado registrada, la superintendencia, tierra privada individual, tierra privada comunal y cada una de estas condiciones entre otras que están en este cuadro, que generan procesos específicos que debe seguirse para lograr la formalización, entonces eso hay que tener en cuenta para resolver caso por caso, este o tipos de casos mejor dicho, esto es lo que podría comentarte entonces creo que es muy importante no que en las situaciones particulares haya una orientación por parte de sea el gobierno regional o sea el ministerio de energía y minas, para orientar esos procesos y avanzar en los procesos de formalización,

7. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la titularidad de la concesión minera en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Creo que sí, este es un derecho fundamental, derecho humano fundamental, establecido a nivel Naciones Unidas, a nivel interamericano, la convención Interamericana, a nivel constitucional y en diversas normas “el derecho a la propiedad”, entonces si es que determinar persona natural, empresa, comunidad campesina, comunidad nativa, quién fuese, tiene derecho propiedad y si se pretende desconocer ese derecho para un tercero que no tiene ese derecho avance con un proceso de formalización para realizar la actividad minera que pueda tener o no la concesión, sería ilegal, esa es otra cuestión adicional en que pensar, en no afectar ese derecho humano, que es lo primero que considerar, la segunda cuestión este más de carácter ya institucional o de gobernanza es que generaría pues un tremendo caos e inseguridad jurídica, qué persona, qué comunidad, etcétera, qué empresa se atrevería a invertir en una actividad que no sabe si más adelante cualquiera puede ocuparlo y solicitar una formalización pese a no ser propietario – nadie - es fundamental promover el desarrollo de la actividad minera sostenible, responsable, social y ambientalmente y que contribuye además con el desarrollo territorial es decir que tribute y que además establezca política de convivencia y no más bien generando daños a terceros, etcétera como ocurre lamentablemente con la minería ilegal y aquella minería no responsable, entonces por esa razón es de que creo que es fundamental para asegurar la gobernanza y seguridad jurídica y la el desarrollo sostenible de una actividad como la minera que tenemos importantes recursos en nuestro país es darle la seguridad y además eso tiene que ver con la reputación del país y del sector porque si lo que vamos a ofrecer es un recurso que proviene de actividad contaminante, un recurso que proviene una actividad que no respeta derechos fundamentales, un recurso que genera una serie de otros delitos como la trata de personas etcétera generara que pierda atractivo y tarde o temprano este es tener objeciones en el propio mercado y además los daños serian irreversibles, por esa razón es que es fundamental tener conciencia de que hay que

avanzar en los procesos formalización hacia una actividad minera responsable, sostenible y que haya una política efectiva de apoyo a ese proceso de formalización con recursos, con acciones que acompañen, orienten y que además se establezca una formalización con metas y plazos claros es decir no puede ser permanente, no que se abra el REINFO otra vez y que se vuelve a abrir y no, eso no es, eso genera justamente esta situación de inseguridad e inestabilidad porque efectivamente **lo que debe hacer el estado es decir en esas zonas hay posibilidades de hacer minería artesanal y pequeña abro procesos de licitación y concurso para que se presente y se presente y aquellos que se presentan cumpliendo los requisitos avanzan en el proceso de la actividad** con todo el respaldo y con toda la seguridad aquí estamos haciendo un proceso al revés, ocupo como sea, exploto como sea y luego aspiro a que me formalicen, pese a que no sea mi propiedad, no sea mi concesión, estar contaminando sin contribuir, sin normas laborales de ningún tipo, eso no es posible, eso es empezar mal y debe haber consecuencias, un proceso de acceso este regular y claramente orientado por el estado sea por el Ministerio de energía y Minas o el concurso del resto de sectores que integra, con un conjunto de otras tareas como el tema tributario, el tema ambiental, el tema laboral, , el tema de salud, etcétera, que integran dan condiciones específicas en la actividad minera y este también por parte de los gobiernos regionales correspondientes.

2.14.3. Entrevista a Oliverio Muñoz Cabrera, Ex ministro de Energía y Minas del Perú (Noviembre – Diciembre 2022)

Preguntas y respuestas:

1. ¿Conoce usted la diferencia entre pequeña minería y minería artesanal?

En esta parte básicamente se refiere a los volúmenes de producción, las dos son actividades que podríamos decir legalmente constituidas, pero los niveles de producción como sabemos en pequeña minería son hasta

trescientas toneladas y lo de minería artesanal mucho menos, yo creo que básicamente son en los niveles de producción.

2. ¿Cuáles son, para usted, las bondades del proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?

A ver, los procesos de formalización están referidos a que los pequeños mineros y los mineros artesanales puedan trabajar de acuerdo con la ley vigente que tiene el sector relacionado a esta actividad lo que les daría ciertas ventajas.

Se podría decir que, para trabajar esté relacionado en sus obligaciones con los trabajadores con el estado que puedan tributar, puedan llevar su libro contable, puedan acceder a créditos y puedan trabajar sobre todo tranquilos que es lo mejor, porque sabemos que los llamados mineros informales son perseguidos a veces y hasta maltratados y encarcelados, es una de las grandes diferencias yo diría y además por supuesto en la pequeña minería se convierte pues en los mineros de exploración porque los pequeños mineros pues trabajan a escala muy pequeña, ellos son los que generalmente van adelante buscando donde hay yacimientos ricos que pueda ser rentable para ellos, entonces ellos se convierten en los exploradores de la actividad, sabemos que, en el país de cuánto estamos hablando más o menos, creo que estamos hablando de unos dos millones y medio de personas dedicados a esta actividad de pequeña y mediana minería, pero que están en proceso de formalización, entonces yo creo que de todas maneras eso es una actividad importante para el país, aunque la sociedad no lo quiera reconocer o lo quiera negar, pero creo que ahí y te felicito por hacer tu tesis relacionado a esta a esta actividad importante entonces a este estrato importante de la actividad minera que creo que son lo que va necesita en el tema de orientación técnica mucho necesitan ello, el apoyo de abogado jóvenes como tú ingenieros sociólogos mineros, metalurgistas, que puedan este trabajar pues en este tema de la formalidad y cumpliendo pues con los estándares de salud de seguridad, cuidado medioambiental, tema social, yo creo que si lograremos formalizar.

3. ¿Qué deficiencias ha notado en el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?

Bueno se dice que tenemos ahí una legislación muy engorrosa que lo que se le pide al grande también se le pide al pequeño minero, por ejemplo, que hagan estudios de impacto ambiental totalmente complejos que los pequeños no lo van a poder hacer, yo creo que aquí necesitamos un marco legal específico para ellos, que puedan cumplirlos, entonces yo creo que ahí en el tema de formalización está en la aplicación de proceso, creo que los requisitos que se le pide al pequeño son muy engorrosos, se habla inclusive de la famosa excesiva tramitología para para lograrse ciertos este autorizaciones mínimas y también no solamente eso, sino que es totalmente una carga pesadísima para el para el pequeño minero de formalizarse hoy en día, porque las reglas de la ley están hechos por igual para el grande para el mediano y para el pequeño y eso no puede ser, yo creo que ahí tenemos un trabajo importante por cambiar, ahí tienes otro reto más, de cómo hacer que los requisitos que se le pide en el tema de formalización sean algo que puedan cumplir y para eso tenemos que estar en la actividad, para eso uno debe estar con ellos y ver la realidad que pasan y después el otro gran problema o el otro gran reto que tenemos es **respecto a la propiedad, sabemos de qué, la concesión minera es única y en esa concesión minera muchos pequeños mineros quieren trabajar o están trabajando pero muchos no tienen la autorización del dueño de la concesión, y ahí viene el problema de la de la formalización**, por más que queremos no se pueden formalizar si no tienen estos señores la autorización del dueño de la concesión minera, ahí hay un reto enorme, yo creo que es uno de los tres retos mayores que tenemos, debido a que en muchos casos es una concesión minera que el estado le ha concedido a ciertas personas o cierta empresa, con todos los derechos y mañana bien le dice yo también quiero explotar acá, yo creo que esos son básicamente dos de los grandes problemas, aquí falta mejorar y adecuar yo diría la ley para que estos pequeños mineros puedan seguir formalizándose.

4. **¿Qué logros ha observado desde la aplicación del proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanales?**

Podríamos decir que los que han logrado la formalización pueden trabajar tranquilos, no son perseguidos por la policía, por la fiscalía, los que logran formalizarse son pocos, yo creo que ahí hay un trabajo, un mal trabajo, mal hecho del ministerio y un engaño de que creo que, por lo menos a nivel nacional no se analizado mucho, tengo algunos colegas que me comentan que en Arequipa han avanzado y bien, no es cierto, por qué el gran problema como digo es el tema de la acreditación de la concesión, permisos autorizaciones que tienen que cumplir.

5. ¿A su parecer en qué escenarios operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales respecto a la propiedad del terreno superficial o titularidad de la concesión minera?

Como digo esto es parte de un decreto legislativo, el decreto donde uno de los requisitos para formalizarse es que tienen que acreditar ser dueños del terreno superficial, que es el reto que tienen los pequeños mineros y mineros artesanales, el reto de lograr que el dueño del terreno los acepte y para que los acepte tiene que haber un documento que a veces no es fácil de lograr u obtener, acá hay un tema de voluntad de parte del dueño del terreno y ¿cómo lo hacemos atractivo de repente para ellos? diciendo que también podrán beneficiarse, de tal manera que puedan compartir algunos ingresos o utilidades, tanto para el pequeño minero como también para el dueño del terreno especial. Entonces aquí es el reto que tiene el proceso con los pequeños mineros y mineros artesanales, el de lograr acreditar o tener pues la aceptación del dueño terreno especial para hacer pequeña minería y minería artesanal, en muchos casos esto se da porque el dueño cree que van a contaminar siente que le van a malograr su terreno, entonces ahí hay un reto también de parte del que quiera hacer minería no de cómo lograr este ser aceptado por el dueño entre los judiciales.

6. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la propiedad del terreno superficial en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

En este caso de la acreditación de la propiedad de terreno superficial en la culminación del proceso de formalización yo creo que para el minero significaría que tiene que esforzarse en convencer al dueño del terreno del

dueño del terreno o de la concesión y que le va a ayudar como digo de repente a descubrir alguna beta más grande que en el futuro el dueño de la concesión pueda desarrollar para una operación grande o que pueda entrar en sociedad con el pequeño minero, hay un modelo como el de Minera Poderosa, donde han logrado pues organizarlos a los pequeños mineros y le venden el mineral al dueño de la posesión y ha funcionado.

El pequeño minero se esfuerza en mirar la estrategia y hacerle ver al dueño de la concesión que trabajando con él va a ganar dinero podría ser que le resulte atractivo al dueño de la concesión y le dé u otorgue ese requisito de acreditación de la titularidad o el permiso que necesita como requisito para lograr formalizarse, entonces ahí como mencione hay todo un trabajo enorme, muchos no han logrado formalizarse por este requisito, tanto el dueño de la concesión minera como el trabajador del terreno.

7. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la titularidad de la concesión minera en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Esto es una lucha, esto es un tema complejo, complicado donde queremos lograr una acreditación o permiso para la asociación minera, como siempre va a ser muy difícil porque en la cuestión minera es un título otorgado por el estado y también el terreno superficial también está amparados por un título, que a veces muchos de ellos están acreditados en inclusive en la superintendencia nacional de Registro Público no como titulares, entonces es el reto que hay, en el tema del proceso de la formalización.

2.15. Transcripción de entrevista

2.15.1. Entrevista a Luis Ángel Talavera Begazo, Jefe del área de concesiones mineras de la gerencia Regional de energía y minas de Arequipa

Preguntas y respuestas:

- 1. ¿Conoce usted la diferencia entre pequeña minería y minería artesanal?**

Claro que sí, de acuerdo a la norma, el decreto supremo 014 y el decreto supremo 020 aprobado últimamente sobre procedimientos mineros, se estipula de que el minero artesanal solamente tendrá en el caso de plantas de beneficio hasta 25 toneladas de tratamiento de producción instalada y el pequeño productor minero de 25 a 350 toneladas, de igual forma el pequeño productor minero no podrá tener más de 2.000 hectáreas en peticionadas en todo el país no y el minero artesanal no va a llegar a las 500 hectáreas.

2. ¿Cuáles son, para usted, las bondades del proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?

Bueno las bondades o los beneficios para el estado de que se formalice los trabajos que realizan los trabajadores mineros tanto artesanales como pequeños productores mineros está el que puedan solicitar el RUC ante la SUNAT para que se vuelvan formales y también puedan tributar y solicitar sus derechos ante el estado.

3. ¿Qué deficiencias ha notado en el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?

Bueno una de las principales deficiencias es que la normatividad ha ido cambiando o variando con el tiempo además de ello esto han sido ampliadas cada año los plazos para poder formalizarse, entonces esto dificulta un poco que el minero tenga el propósito de poder formalizarse lo más pronto posible y lo otro es que efectivamente el estado demora mucho en el trámite de aprobación de documentos de gestión ambiental y eso realmente contribuye de que ellos no puedan avanzar con su trámite.

4. ¿Qué logros ha observado desde la aplicación del proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanales?

En el caso de Arequipa se han logrado formalizar casi mil mineros y trabajadores, estos han estado en el proceso de formalización y ahora ya vienen desempeñándose como pequeños empresarios y vienen realizando actividades lícitas, contribuyendo con el desarrollo del país mediante la tributación de impuestos.

5. ¿A su parecer en qué escenarios operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales respecto a la propiedad del terreno superficial o titularidad de la concesión minera?

Bueno en relación a la titularidad de la concesión minera, efectivamente ellos participan dentro de una concesión, trabajan dentro de una concesión minera, y lo que se quiere es que efectivamente convivan los dos, hablamos del propietario o el titular de la concesión y las personas que van a explotar la concesión para que puedan explotar las minas y pueda haber mayor cantidad de fuentes de trabajo, que lleguen a un acuerdo, puedan firmar algún convenio de explotación que es lo que se espera siempre.

6. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la propiedad del terreno superficial en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Hay que indicar que, para el terreno superficial, solamente se solicitan cuando son trabajos de minería no metálica, en el caso de los mineros en proceso de formalización yo supongo que más del 99% son de minería metálica, entonces el terreno superficial no es exigible en este proceso para ellos, salvo presenten o soliciten una planta de beneficio para tratar sus minerales, la mayoría de los mineros en proceso de formalización entregan su mineral a plantas reconocidas, entonces no necesitan tener una planta, pero en caso que necesitaran tener una planta de beneficio que es una planta que trata minerales, sí tendrían que comprar el terreno superficial tanto al Estado, a una comunidad campesina, un tercero, etc., mediante una titularidad o una transferencia de la de la comunidad campesina o un particular.

7. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la titularidad de la concesión minera en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

A ver, esto el impacto es positivo, porque precisamente como estaba comentando se va a formalizar a mucha gente que estaba en el estado informal y que ingresaba la minería sin saber quién era el propietario de la concesión, para la economía nacional sería un impacto positivo debido a que efectivamente estamos sacando de la informalidad a la formalidad de

estos estos trabajadores mineros, nosotros creemos que es importantísimo este proceso porque la formalización, dado que la informalidad ha existido no desde ahora sino desde muchos años atrás, esto se puede reconocer con que, en el 2012 se empezó este proceso de formalización y ya llevamos varios años en esto, mediante lo cual se puede decir que no estamos avanzando lo suficiente o de la forma como deberíamos hacer.



2.16. Transcripción de la entrevista a expertos

2.16.1. Entrevista a Juan Carlos Hernández Loaiza, Ingeniero evaluador del área de formalización minera de la gerencia regional de energía y minas.

Preguntas y Respuestas:

1. ¿Conoce usted la diferencia entre pequeña minería y minería artesanal?

Se encuentra estipulado en el TUO de la Ley General de Minería, en la que se diferencian por la producción y por el área en la que van a trabajar, dependiendo si el área donde van a trabajar es metálica, la producción sería para minería artesanal hasta 25 TM por día y para pequeña minería sería hasta 350 TM por día. Sobre las hectáreas en minería artesanal no menor a 1000 hectáreas y en pequeña minería la actividad se realiza en un terreno menor a 2000 hectáreas.

2. ¿Cuáles son, para usted, las bondades del proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?

Las bondades es que, algunos requisitos son más sencillos que en la vía ordinaria, por ejemplo para el tema de restos arqueológicos en la vía ordinaria pide que tengas un CIRA, para tener un CIRA debe solicitarse al Ministerio de la Cultura, precisando que el tiempo para su emisión es un poco largo, en cambio en el proceso de formalización lo único que se pide es una declaración jurada en el cual uno tiene que indicar que no trabaja en una zona donde no hay restos arqueológico, otro requisito sería en la vía ordinaria sería presentar el estudio de impacto ambiental, elaborar estos estudios es costoso y también su proceso de evaluación es mucho más largo, algunas instituciones demoran en aprobarlo más o menos un año, dos años, en cambio para el caso de la formalización minera este estudio se realizará mediante un IGAFOM, el que podría decirse que es un estudio ambiental pero plasmado en un formato que tiene varios ítems, el cual los mineros lo descargan y pueden llenarlo, lo firma el minero y el responsable de la evaluación de dicho instrumento.

3. ¿Qué deficiencias ha notado en el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?

Las deficiencias serían de repente que la mayoría de mineros no puede culminar su proceso porque no tienen una relación con el titular del derecho minero donde realizan actividad, mayormente estos mineros no son titulares, sino terceros y dentro de los requisitos se figura que sea titular de la concesión o titularidad, por ende, si la mayoría no lo tiene, necesita un contrato de explotación y en la mayoría de casos el titular de la concesión no está de acuerdo o no se pone de acuerdo con los mineros y no logran concretar este mencionado contrato y culminar el proceso de formalización.

4. ¿Qué logros ha observado desde la aplicación del proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Bueno el logro es muy bajito, en Arequipa por ejemplo tenemos casi 17 mil mineros inscritos en el REINFO y hemos entregado algo de 400 resoluciones, sin embargo la mayoría de mineros formalizados ya tienen una idea de que trámite deben seguir, que requisitos hay, que pide la autoridad y ellos son conscientes de que deben presentar, como el contrato de explotación, ellos ya saben que para obtener la autorización tienen que cumplir con los requisitos y eso por ejemplo antes no lo sabían, ahora hay iniciativa, piden capacitaciones sin necesidad a veces de querer formalizarse, por ejemplo capacitaciones en el tema de seguridad y salud minera, lo cual no lo hacían antes, si ha sido beneficioso que se implemente esto.

5. ¿A su parecer en qué escenarios operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales respecto a la propiedad del terreno superficial o titularidad de la concesión minera?

Bueno en el caso de la concesión minera es un poco complicado que llegue a un acuerdo entre el minero y el titular de la concesión minera o que les otorgue el contrato de explotación, ahora los que si llegan a

formalizarse son los que sí tienen por ejemplo el contrato de explotación y llegan a un acuerdo con el titular, para la actividad de explotación la mayoría caen en terrenos eriazos del estado, para ellos no habría ningún impedimento en que cumplan con este requisito, en el REINFO para el caso del terreno para el caso de explotación te pide solo una declaración jurada indicando que el terreno donde trabajas es una zona eriaza, sin embargo hay otras áreas que no son grandes que le pertenecen a comunidades campesinas y en ese caso se tiene que pedir una autorización, algunos lo logran pero la gran mayoría no logran llegar a un acuerdo.

6. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la propiedad del terreno superficial en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Bueno el impacto sería lo que estamos viendo ahora, cuando no es un terreno eriazo y tiene un dueño, el minero en la mayoría de los casos no logra ponerse de acuerdo con el dueño, sea por temas económicos, temas de conflictos sociales, cualquiera sea el motivo, entonces no logran llegar a un acuerdo y no pueden presentar ese requisito, ahora no debe verse como un impedimento, sino que simplemente no logran acreditarlo, no logran tenerlo.

7. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la titularidad de la concesión minera en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Sería similar al anterior no logran ningún acuerdo entonces su formalización no logra concretarse porque no cumplen este requisito y la norma actual lo exige y en todo caso aquí lo que podría hacerse es por una parte como autoridad y como asesores es tratar de que los mineros y los titulares lleguen a un acuerdo por medio de una mesa de partes con el fin de mediar y que se obtenga el contrato.

2.16.2. Entrevista a Renato Loayza Luna, Fiscal Especializado en Materia Ambiental de Arequipa

Preguntas y Respuestas:

1. **¿Conoce usted la diferencia entre pequeña minería y minería artesanal?**

Sí efectivamente existe la diferencia, está sustentada en esencia en la producción que tiene cada una de estas actividades.

2. **¿Cuáles son, para usted, las bondades del proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?**

Bien, pero como bondades en ese sentido bueno hay varios aspectos, claro que tiene cuestiones positivas permites sobre todo un manejo y control y fiscalización ambiental adecuadas a esas actividades que, por mucho tiempo se han hecho de manera poco regulada de manera espontáneas y ahora lo que se permite es tener un control ambiental, sobre todo, pero unido a esto cuestiones este laborales tributarias verdad y de gestión ambiental.

3. **¿Qué deficiencias ha notado en el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?**

Los problemas, causas quizás que podríamos identificar como principal en el proceso de formalización terminan siendo los plazos aplazables.

El segundo problema está en los requerimientos, uno de los principales es el tema de la titularidad de la concesión o el derecho de sesión y ahí es en donde la mayoría de actividades que están en proceso de formalización encuentran dificultades mayores, porque sobre esto o detrás de estos diálogos mejor así lo que podemos ver es un titular de la concesión minera que normalmente no desea tener a estas personas que sin derecho alguno sin autorización alguna del titular ha empezado a extraer mineral, entonces ahí es donde viene una de las mayores dificultades.

También es una cuestión de decisión de todos los que participan en este proceso desde la administración.

Entonces esto ha llevado a que el proceso de formalización tenga dificultades sobre todo de carácter legal, la necesidad de armonizar esto,

de la formalización específicamente la titularidad con el proceso formalización, ahí es donde encontramos un problema, pero no es el único, porque como digo este tema ambiental se tiene que analizar en su naturaleza, no solo es una cuestión jurídica es una parte y quizás la más importante con la primera porque al lado de esto encontramos cuestiones políticas, tecnológicas, culturales, sociales, qué hacen que este proceso en general sea de una categoría que hay que abordarla de manera holística.

4. **¿Qué logros ha observado desde la aplicación del proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanales?**

Lo que ha querido el estado con estos procesos de formalización que como digo están sometidos a plazos aplazables verdad a aperturas y reaperturas para la formalización ha sido en esta una estrategia creo yo de una política pública ambiental que ha visto la formalización una forma en la que estas personas precisamente pasen a ser controladas y reguladas desde la administración, entonces para un minero formalizarse claro le va a traer desde la legalidad, seguridad jurídica, podría considerarse un logro para él pero lo que preocupan las personas **creo yo además de la seguridad jurídica con otras cuestiones, es básicamente el tema económico, habría que analizar cuánto cuesta un proceso de formalización y si estas personas que están sometidas a ello están en estas capacidades o cuentan con los recursos necesarios para ello**, desde el punto de vista jurídico claro, donde más han existido formalizaciones, pero no son muchas pero es donde más se ha podido verificar procesos de formalización y entonces claro es una aspiración de la norma, que todos puedan formalizarse en cierta medida en un cierto plazo y será desde el punto de vista un logro quizás para el sistema de la Administración en tema de formalización minera, **pero como te digo pues habría que analizarlo desde que punto de vista jurídico bueno las consecuencias que traes que esta persona a partir de su formalización puede ser fiscalizada y además de ello como te dije temas este tributarios, laborales y de responsabilidad social unidas a las actividades** pero como vemos termina siendo siempre complejo la

actividad minera en su mayoría de casos, está en un estado de una convivencia porque si hacemos un análisis un poco más profundo en lugares donde se desarrollan mineras vamos a ver que encontramos allá, estas actividades unidas a otras actividades en donde el desarrollar las pequeñas economías que se han formado el inicio alrededor de la minera compiten y están precisamente en una convivencia frágil, entonces habría que analizar los logros **pero el punto de vista jurídico lo esperamos** que se formalicen y a partir de ello poder tener sistemas de control ambiental, pero esto genera otro tipo de retos y otro tipo también de dificultades para la administración, como la necesidad de repotenciar con tecnología con logística a partir de decisiones políticas los sistemas de control, de fiscalización ambiental, ya y claro ahí habría que hacer otros comentarios

5. ¿A su parecer en qué escenarios operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales respecto a la propiedad del terreno superficial o titularidad de la concesión minera?

Tomaré un caso notorio y a partir de ello te diré lo que también ocurre por ejemplo recientemente podríamos preguntarnos ¿Qué ocurrió allá? ¿En qué escenario se desarrollaba la actividad minera? ¿Por qué esto luego convulsionó? Llegando incluso a verificarse temas violentos, causaciones de muerte que luego tuvo un efecto más amplificado, cuando se puede descubrir que existía toda una organización criminal, que a partir de mineras obtienen ingresos económicos, entonces ¿cómo se desarrollaba en estos casos en estos sectores se tratan de confección de mineras que no vienen siendo explotadas por sus titulares? y entonces pueden presentarse, estas actividades son imposiciones mineras que no vienen siendo explotadas y que a partir de bueno de las actividades mineras artesanales pequeña minería es que han sido ocupadas y han sido objeto de procesos mineros con el procesamiento y sobre esto verdad sobre esta ocupación informal es que se producen otros tantos conflictos, competencias, en temas económicos de otro grupo de personas que también desean la concesión y controversias muy graves por ejemplo que hemos podido ver ahora último.

Entonces apenas en realidad desde el punto de vista son actividades que no vienen siendo explotadas jurídicamente claro y que habría que repensar realmente la necesidad de que hagamos con estas concesiones que no son explotadas por muchos años ¿debería retirarse de inmediato? ¿En qué plazo reducir los plazos para eliminar esta titularidad? ya que no hay explotación y de hecho esto ha ocurrido y de hecho hay concesiones mineras que la dirección general está cancelando por las faltas de actividad, cantidad de mineras que precisamente por falta de explotación. Entonces es este el punto de vista jurídico, ese podría ser el escenario porque son mineras no explotadas que luego son ocupadas por mineros informales, inician un proceso de formalización que luego tiene un gran escollo, que es la titularidad o el contrato derecho de cesión en uso para poder tener el contrato de explotación para poder seguir con este proceso, pero al lado de esto hay otras cuestiones que son importantes también, por lo menos considerar los plazos de formalización, este es un factor que hay que considerar y podemos hacer una revisión de los de los procesos de formalización ¿Cuántas veces se han aplazado? ¿Cada cuánto tiempo se aplazan y verificar la eficacia de la formalización? La cuestión política es importante, la cuestión tecnológica científica también, es importante la necesidad de excluir estos procesos donde se manejen elementos contaminantes como el mercurio, como decían hay instrumentos internacionales y pensar ¿Qué tipo de elementos en estas actividades debemos invertir para prevenir como una política la prevención para prevenir el peligro o el daño ambiental? Esa necesidad de invertir de transformarse es otro problema también, el punto de vista cultural social es otro gran problema ¿Cuántos proyectos de inversión encuentran una dificultad grande en esto que denominamos la licencia social? Pero en el tema de minera pequeño o artesanal esto es en cierta parte particular lo que ocurre es como te digo, la actividad minera en realidad desde la historia antigua del Perú y antes incluso en la cultura Inca donde tenemos ciertos orígenes verdad, era una actividad que era básicamente ornamental pero la transformaciones, sociales, políticas que hemos tenido en esta actividad han sido actividades de supervivencia actividades

alternativas y hay equipos concretos donde se recurría la pesca por ejemplo el camarón en la parte alta de Ocoña como una actividad económica que era alternativa a la agricultura, es decir en tiempos donde no había producción agrícola bueno se recorría la pesca o alternativamente la minería, pero ha ocurrido que por esta esta aceleración de nuestra economía a partir de la demanda de los minerales a partir del precio la cuestión o los circuitos económicos, ha provocado esto que muchas personas miren a estos lugares, que realicen actividades mineras muchas veces sin una regulación ambiental, clara directa la falta de capacidad en tecnología y logística de la administración del órgano fiscalizador y sumado a que existe un proceso migratorio, claro no, de personas que no son de lugar y empiezan a realizar este tipo de actividades con las consecuencias que trae la minería, solamente los investigados en escalas mayores verdad lo que llamamos este la trata de personas, es decir la prostitución delincuencia local, etcétera, entonces hay una convivencia frágil también que en cualquier momento puede generar un daño social mayor, esto se traduce en la oposición de que por ejemplo algunos proyectos mineros, proyectos en general de inversión pública privada no tengan esta esta licencia social de la cual estoy hablando.

6. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la propiedad del terreno superficial en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Bueno definitivamente o solucionamos o sacamos esto, entonces el proceso de formalización debería ser más rápido, debería acelerarse, podría este tenerse un resultado inmediato.

Esto es así porque el tema de la titularidad de la concesión minera o el derecho de explotación que es distinto al derecho superficial verdad o derecho de uso superficial del suelo es en realidad uno de los requisitos más importantes porque son ambientales, entonces teóricamente debería agilizar el proceso formalización pero como te digo de este tema hay que verlo desde todas las áreas si es que tenemos un Estado que fiscaliza estas actividades y que ha otorgado estas competencias a los gobiernos

regionales, entonces hay que darle los instrumentos la gestión necesaria para ellos, estoy hablando de instituciones, personal, procedimientos logísticos, uno no puede hacer una política pública que no se sustente una gestión pública coherente y útil, a esta política pública podríamos decir que se establece como política pública y control ambiental la formalización de mineras informales, pero si esto no tiene un reflejo directo en la gestión pública prácticamente instituciones y procedimientos esta política pública va a caer o va a quedar como poesía pura no vamos a tener un resultado, entonces es importante, pero poner la atención a esto es una realidad,

7. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la titularidad de la concesión minera en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Durante tu investigación debes ver que hay una gran carencia en la capacidad de fiscalización a partir como te digo del tema de presupuesto personal, tecnología, ósea no existe los laboratorios o los métodos instrumentos científicos necesarios para poder determinar el peligro al daño ambiental causado y a partir de ello establecer procesos de sanción o corrección de las actividades contaminantes y esto genera un gran problema, hasta ahora no hay un solo procedimiento administrativo sancionador que precisamente procese en un caso las sanciones administrativas actividades mineras al margen de las exigencias legales.

2.16.3. Entrevista a Tania Rodríguez Figueroa, Abogada encargada del área de formalización minera de la Gerencia Regional de Energía y Minas.

Preguntas y respuestas:

1. ¿Conoce usted la diferencia entre pequeña minería y minería artesanal?

La diferencia básicamente entre pequeña minería y minería artesanal es la capacidad en la que cada estrato trabaja, en pequeña minería según la ley

general de minería sería hasta 2000 hectáreas y en temas de producción se trabajan hasta 350 hectáreas, sobre minería artesanal, los artesanales tienen hasta 1000 hectáreas y trabajan hasta 250 toneladas métricas por día, en cuanto a capacidad, esa sería básicamente la diferencia. Por otro lado, entendemos que la minería artesanal es una minería de sustento, por lo tanto, se utilizan las herramientas básicas, justamente porque es para su sustento.

2. ¿Cuáles son, para usted, las bondades del proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?

Si hablamos de bondades para el propio administrado o minero en proceso de formalización serían que, se le va a permitir trabajar de manera formal, de manera legal y que no va a ser sujeto a una denuncia por parte de otras personas o por parte del estado y por esta razón es que se crea el proceso de formalización, este proceso extraordinario les permitió a los mineros no parar sus actividades porque entendemos que es su sustento del cada día de ellos. Ahora no solo es por el tema minero sino también por el tema tributario, eso les permitiría tributar al estado.

3. ¿Qué deficiencias ha notado en el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanales?

A nivel administrativo e interno de gobierno, si hay, parten desde de los recursos humanos que se necesita para impulsar los expedientes administrativos para avanzar con la documentación, hasta la falta de conocimiento de las normas, temas de capacitación de los profesionales que ingresan a laborar en la administración pública, el apoyo que debería brindar el estado para reforzar sus conocimientos y que no dificulten la tramitación de los documentos, a nivel de administración se han notado estas deficiencias, también por otro lado muy aparte del tema administrativo en el tema personal o humano, tenemos los conflictos que surgen con los administrados de las concesiones, de los mineros, aquí ha habido una traba bastante fuerte debo decir en el proceso de formalización, los conflictos sociales, todo esto se ha ido más allá, por ejemplo, en el tema de contratos entre los mineros, violencia, entre otros que ha evitado que se avance con los expedientes y poder formalizarlos.

4. ¿Qué logros ha observado desde la aplicación del proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanal?

El proceso de formalización tiene sus logros, sus bondades, sus beneficios como mencionamos al comienzo, desde el año 2016 se han venido emitiendo las autorizaciones de inicio/reinicio de actividades, se han ido aprobando a los mineros, creo que ha habido un logro notable que es que se ha formalizado a un número grande de mineros, claro que falta mucho en trabajar con grandes grupos de mineros y creo que para nosotros ha sido algo grande el poder formalizar, eso hará que ellos puedan generar ingresos para su distrito y población.

5. ¿A su parecer en qué escenarios operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales respecto a la propiedad del terreno superficial o titularidad de la concesión minera?

A nivel de terreno superficial, partiendo desde que el terreno superficial se encuentra regido por otra norma, los mineros a nivel nacional han tenido muchos problemas referidos al tema de acreditar la propiedad del terreno superficial porque muchos de ellos pueden ser concesionarios pero no siempre son titulares del terreno superficial, incluso las propias comunidades que están instaladas donde hay actividad minera tienen conflictos con los mineros, porque lamentablemente la normativa es distinta, las concesiones otorgan solo derecho al terreno superficial, para los mineros en proceso de formalización si ha sido una gran dificultad lograr el permiso para que el dueño del terreno o en el caso el estado (terrenos eriazos) le otorguen permisos, porque lamentablemente la normativa es distinta, pero creo que previo dialogo entre el minero y el dueño del terreno superficial si se pueda lograr que le otorguen facilidades, le dé el permiso y que los mineros puedan trabajar, cumplir con ese requisito y más tarde no tener problemas, después en lo que es los tramites de servidumbre se tiene que hacer de esa manera, el minero tiene que realizar su trámite de servidumbre, la única forma es dialogar con la administración pública, sustentar su proyecto de inversión, al final es para una actividad que va a ser formal.

6. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la propiedad del terreno superficial en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

La acreditación de propiedad del terreno superficial es uno de los requisitos más importantes, hablamos que a través de este requisito se va a respetar los derechos del propietario de este terreno superficial y como decía si es del estado también estamos respetando los derechos del estado, entonces mediante este requisito la idea es que no se vulneren los derechos, que se respete la normativa y al minero también le va a servir mucho este requisito, este documento, porque más adelante su actividad puede durar más tiempo, la idea es que el minero trabaje más tranquilo en la zona.

7. ¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la titularidad de la concesión minera en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?

Es básicamente la misma finalidad, no todos los mineros son titulares de la concesión, la idea es que se respete los derechos del concesionario, que hagan uso de la concesión, ciertamente si hemos tenido aquí algunos reclamos de parte de algunos grupos mineros que nos indicaban que algunos concesionarios piden esa área para hacer actividad, se le da mucho tiempo al concesionario minero para trabajar la concesión y amparándose a veces en el título de la concesión se aprovechan y no las usan y tampoco quieren que la trabajen terceras personas, entonces lo que se pide es que se trabajen estos recursos, porque esa es la finalidad del otorgamiento de la concesión, el estado te da un plazo de 30 años, en lo personal creo que es mucho tiempo, para que trabaje la concesión, obviamente el tiempo para tener el permiso es un poco largo pero no equivale tampoco a tanto tiempo como para no trabajarla o tenerla abandonada u ociosa como se conoce con esa palabra, la idea es que se aprovechen los recursos, los mineros que no tienen los recursos para gestionarlo ven esto como que se les cierra una oportunidad porque ellos podrían estarla trabajando, más con este contrato de explotación podrían aprovechar estos recursos, siempre dialogando y llegando a un acuerdo con el concesionario y tratando de llegar a un

acuerdo, logrando que el minero se formalice y pueda trabajar, generando recursos.



DISCUSIONES

Respecto al primer objetivo específico

El estudio tiene como primer objetivo específico diagnosticar los avances, logros y dificultades que ha tenido el proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa. Al respecto a través de la presente investigación se ha encontrado que a diciembre del año 2022 existía un total de 46 980 derechos mineros vigentes, de los cuales 32 828 (69.9%) se encuentran titulados y el 14 152 (30.1%) se encontraban en trámite. Asimismo, se ha implementado el sistema de formalización minera integral, iniciando dicho proceso con su inscripción en el Reinfo donde se encontraban inscritos un total de 87 408 pequeños mineros y mineros artesanales, de los cuales 16 233 (18.6%) mantenían vigente su inscripción en dicho registro, mientras 71 175 (81.4%) se encuentran con la inscripción suspendida.

A nivel de Arequipa, al año 2022 se encontraba un total de 15513 mineros inscritos en el Reinfo, de los que 584 (3.8%) corresponden al estrato de la pequeña minería, 4 571 (29.5%) corresponden al estrato de la minería artesanal y 10 358 (66.7%) corresponden al estrato del régimen general. Sin embargo, no todos los mineros han continuado con el proceso de formalización minera, pues de ellos no todos han presentado su IGAFOM, sino solo un 33.9% en el caso de correctivo y 24.5% en el caso de preventivo, de ellos en el caso de IGAFOM correctivo el 70% fueron registrados y en el caso de IGAFOM preventivo 40.2% fueron registrados. Estos constituyen logros.

Por otra parte, también existen dificultades, sobre todo en la acreditación de la propiedad o autorización de uso del terreno superficial, donde se puede ver que los mineros que participan en el proceso de formalización están teniendo serias dificultades, por cuanto solo el 0.4% tiene la posibilidad de acreditar dicho requisito. Similar ocurre respecto a la titularidad de la concesión minera, donde solo el 9.1% goza de ese derecho y los que carecen de ello, están obligados a firmar contrato de cesión o explotación respecto a la concesión minera, pero esa posibilidad solo tiene el 0.4%.

Debido a esta situación de dificultades a nivel de la Región de Arequipa, desde la entrada en vigor del proceso de formalización minera integral, propugnada mediante el Decreto Legislativo 1336 y normas complementarias, solamente el 10.2% de los mineros que participan en el proceso han logrado formalizarse.

Ello hace ver los logros y las dificultades en el proceso de formalización minera, lo que también fue confirmada por la encuesta a los mineros, así como la entrevista a expertos en el área, ex ministros del Ministerio de Energía y Minas, quienes han señalado que este proceso no está dando los resultados esperados, pues desde el momento que se encuentra en manos de los gobiernos regionales, es difícil que el Gobierno Central pueda ocuparse, que hay muchas dificultades en acreditar la propiedad del terreno o contar con autorización de uso, así como con una concesión minera, lo que dificulta bastante la concreción de la ansiada formalización. A ello también se suma lo que señalan que en el Perú normalmente los mineros primero toman una mina luego buscan formalizarse, invadiendo propiedades y afectando derechos ajenos, lo que debe ser al revés, primero debería garantizarse estos requisitos, luego tomar posición para operar en la mina (Ipenza, 2022; Castro, 2022; Muños, 2022).

Respecto al segundo objetivo específico

Respecto al segundo objetivo específico el estudio pretende identificar los escenarios en que operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales respecto a la propiedad del terreno superficial o titularidad de la concesión minera en la Región Arequipa.

Al respecto debemos tener en cuenta que la presencia de la minería informal en nuestro país es bastante alta. Se ha dado una mayor importancia a la mediana y la gran minería, debido a las divisas que significa para la economía nacional. Sin embargo, paralelamente se desarrolla la pequeña minería y minería artesanal, que explotan depósitos mineros marginales o pequeños, con muy poco capital, realizando trabajos intensivos con bajos índices de recuperación, con acceso limitado e insuficiente a los mercados y servicios de apoyo, bajos estándares de salud y seguridad, con un impacto significativo para el medio ambiente, rodeado de múltiples problemas sociales (Proyecto MMSD, 2002).

Si bien es cierto que se da poca atención a la pequeña minería y minería artesanal, este sector es fuente de trabajo y produce millones de dinero que muy poco se valora. Como ha señalado INGEMET los mineros artesanales y mineros de pequeña escala involucra a más de 300 mil operadores mineros, que producen más de 15 toneladas de oro por año,

que asciende a más de 500 millones de dólares anuales y ocupan grandes extensiones de terreno a lo largo del país (Loayza et al, 2022).

En ese sentido, los mineros informales, por lo general no son propietarios de los terrenos donde explotan la mina ni son titulares de los derechos de concesión o de explotación. Ello hace ver que, los pequeños mineros y mineros artesanales pueden desarrollar sus actividades hasta en tres escenarios:

I Escenario. - La actividad minera informal se desarrolla dentro de la concesión de una empresa minera formal.

En este caso podría advertirse tres casos:

- 1) Los mineros informales pueden trabajar en labores antiguas donde se dejaron vetas muy angostas y puentes o pilares que no fueron explotados por la empresa minera formal y pueden ser aprovechados por los mineros informales.
- 2) Los mineros informales pueden identificar zonas de producción minera dentro de una concesión de la empresa minera formal.
- 3) Los mineros informales deciden trabajar en “desmonteras” dentro de la concesión de la empresa mineral formal, por encontrar que aún se puede extraer oro.

En cualquier caso, los pequeños mineros o mineros artesanales informales no cuentan con titularidad respecto a la propiedad superficial de los terrenos donde trabajan ni con la concesión. Por ello, si desean continuar laborando tendrían que firmar un contrato con la empresa minera formal a fin de que puedan contar con autorización.

En la presente investigación, este problema tendría prácticamente el 99.6% de los mineros, pues solo el 0.4% tienen la posibilidad de acreditar la propiedad o contar con autorización para el uso del terreno superficial.

II Escenario. - La minería informal opera en una Concesión Minera

Se da cuando en el territorio donde quieren laborar se encuentra denuncias de otras personas naturales y jurídicas, lo que obliga a los mineros informales a celebrar un contrato de explotación con el dueño de la concesión, así como otro contrato con la Comunidad Campesina, quien es el dueño del terreno superficial. Este sería el caso de 90.9% de los mineros conforme a las estadísticas señaladas en el presente, pues solo el

9.1% cuentan con una concesión minera y solo el 0.4% cuentan con contrato de cesión o de explotación.

III Escenario. - La actividad minera informal opera en terrenos no concesionados para actividad minera

Es un escenario donde la mina que ubicaron los mineros para explotar no se encuentra concesionada a alguna persona natural o jurídica, por lo que constituye un caso ideal para ayudar a los mineros informales a formalizarse, comenzando con apoyar para que el minero informal pueda realizar el petitorio de la concesión que está trabajando, para así formalizarse y ser titular de la concesión. En nuestro caso, conforme a la información obtenida del REINFO y la encuesta a mineros informales, solo alrededor del 9% de los mineros tendrían la titularidad de concesiones mineras para poder formalizarse.

Respecto al tercer objetivo específico

Como tercer objetivo específico se pretende examinar el impacto y los efectos del requisito de acreditación de la propiedad del terreno superficial en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa, al respecto la investigación ha mostrado que respecto a la acreditación de la propiedad o autorización de uso del terreno superficial, los mineros que participan en el proceso de formalización están teniendo serias dificultades, por cuanto solo el 0.4% tienen la posibilidad de acreditar dicho requisito.

Esta situación está teniendo impacto y efectos negativos para la formalización minera, pues los mineros se inscriben en el REINFO, presentan su IGAFOM correctivo y preventivos, presentan su declaración jurada de que en la zona donde se ubica la mina no existen restos arqueológicos, luego al no poder acreditar los demás requisitos, solo el 0.5% de los mineros presentan su expediente técnico. Por ello, en Arequipa, durante toda la vigencia del proceso de formalización mineral integral, solo el 10.2% ha llegado a formalizarse.

Como uno de los entrevistados decía: Esta situación puede llevar efectivamente a diversos escenarios, uno de ellos sería, cuando se están ocupando propiedades y concesiones ajenas, sin embargo, los titulares hacen un arreglo informal que puede ser

considerado ilegal en la medida en que no tienen la autorización para realizar la actividad, debido a que el hecho de que sea propietario y tenga la concesión no significa que ya puede ejecutar la operación. Para iniciar la operación, hay que ver todos los otros requisitos establecidos en la legislación minera para que el Estado autorice el inicio de operaciones, esto ocurre en todas las categorías, otro caso y es lo que la mayoría está haciendo, es que no tienen derecho alguno sobre la propiedad y tampoco sobre la concesión y ejecutan las actividades estableciendo un arreglo de distribución de la renta, eso claramente es ilegal.

Se debe tener en cuenta, que estas no son las únicas situaciones, hay diversas posibles superposiciones entre el titular minero, por ejemplo, en el caso del acceso a la superficie, esa situación genera otras múltiples posibilidades, puede ser tierra del Estado, puede ser propiedad de una persona individual, puede ser de titularidad de una comunidad, un colectivo, etcétera, añadiendo que, esta puede ser zona de un bosque de producción permanente, zonas de intangibles o prohibidas por justamente riesgo de desastres, que deben ser considerados con un proceso específico para lograr la formalización, debiendo ser considerados caso por caso (Castro, 2022).

Respecto al cuarto objetivo específico

Como cuarto objetivo específico se pretende examinar el impacto y los efectos del requisito de acreditación de la titularidad de la concesión minera en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa. Al respecto, la investigación ha mostrado que en la acreditación de la titularidad de la concesión minera los mineros están teniendo serias dificultades, donde solo el 9.1% goza de concesión minera y los que carecen de ello, están obligados a firmar contrato de cesión o explotación respecto a la concesión minera, pero esa posibilidad solo tiene el 0.4%.

Esta situación está teniendo impactos y efectos negativos para la formalización minera, pues los mineros se inscriben en el REINFO, presentan su IGAFOM correctivo y preventivos, presentan su declaración jurada de que en la zona donde se ubica la mina no existen restos arqueológicos, sin embargo, solo el 0.5% de los mineros presentan su expediente técnico y durante toda la vigencia del proceso de formalización minera integral, solo el 10.2% ha llegado a formalizarse. Sin embargo, los mineros están

ocupando terrenos cuya concesión no le pertenece, sino a otras empresas formales, comunidades campesina o indígenas, cooperativas, entre otros. Vulnerándose el derecho de propiedad.

Como uno de los entrevistados decía: No todos los mineros son titulares de la concesión, la idea es que se respete los derechos del concesionario, que hagan uso de la concesión, ciertamente si hemos tenido aquí algunos reclamos de parte de algunos grupos mineros que nos indicaban que algunos concesionarios piden esa área para hacer actividad, se le da mucho tiempo al concesionario minero para trabajar la concesión y amparándose a veces en el título de la concesión se aprovechan y no las usan y tampoco quieren que la trabajen terceras personas, entonces lo que se pide es que se trabajen estos recursos, porque esa es la finalidad del otorgamiento de la concesión, el Estado da un plazo de 30 años para que trabaje la concesión, obviamente el tiempo para tener el permiso es un poco largo pero no equivale tampoco a tanto tiempo como para no trabajarla o tenerla abandonada u ociosa como se conoce con esa palabra, la idea es que se aprovechen los recursos, los mineros que no tienen los recursos para gestionarlo ven esto como que se les cierra una oportunidad porque ellos podrían estarla trabajando, más con este contrato de explotación podrían aprovechar estos recursos, siempre dialogando y llegando a un acuerdo con el concesionario y tratando de llegar a un acuerdo, logrando que el minero se formalice y pueda trabajar, generando recursos (Rodríguez, 2022).

Respecto al objetivo general

El objetivo general del estudio consistía en analizar las causas y consecuencias de exigir la acreditación de propiedad del terreno superficial y titularidad de la concesión minera en el proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa.

Al respecto, la investigación ha mostrado que la inadecuada regulación e implementación del proceso de formalización minera ha permitido la ineficacia de este, por lo que, a lo largo del tiempo de vigencia del proceso de formalización minera integral, solo el 10.2% de los mineros informales han logrado formalizarse. En consecuencia, muchos mineros, a pesar de estar inscrito en el REINFO, no logran formalizarse, pues no logran acreditar la propiedad o la autorización de uso del terreno superficial, así como no logran acreditar la titularidad de la concesión minera, o en caso contrario, no logran acreditar que cuentan con contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera. En ese sentido, mientras el Estado no intervenga normativamente para superar estos impases, esta etapa continuará siendo una especie de cuello de botella que no permite culminar el proceso de formalización (Ruiz & Sosa, 2019; Pachas, 2020; Cano, 2021). Ello a su vez está permitiendo que los mineros informales permanezcan realizando actividad minera en propiedad ajena o en una concesión ajena, vulnerando el derecho constitucional de propiedad, así como de la concesión minera (Castro, 2022).

CONCLUSIONES

PRIMERA: El proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa ha tenido avances importantes, como la implementación del Registro Integral de Formalización Minera donde se han inscrito un total de 15513 mineros, de los que 584 (3.8%) son pequeños mineros, 4 571 (29.5%) mineros artesanales y 10 358 (66.7%) mineros del régimen general. Sin embargo, no todos han continuado con el proceso de formalización, solo un 33.9% han presentado su IGAFOM correctivo (logrando ser registrados el 70% de ellos) y 24.5% han presentado su IGAFOM preventivo (logrando ser registrados el 40.2% de ellos). Sobre todo, tienen dificultades en la acreditación de la propiedad o autorización de uso del terreno superficial (solo el 0.4% cuentan con este requisito); acreditar la concesión minera (solo el 9.1% cuentan con este requisito) y acreditar contrato de cesión o explotación (solo el 0.4% cuentan con este requisito), por ello, en Arequipa, desde la entrada en vigor del proceso de formalización minera integral, solo el 10.2% han logrado formalizarse.

SEGUNDA: En la Región Arequipa, los pequeños mineros y mineros artesanales informales operan en diferentes escenarios en cuanto a la propiedad del terreno o la titularidad de la concesión minera. Alrededor del 99.6% de los mineros desarrollan su actividad informal dentro de la concesión de una empresa minera formal. Además, aproximadamente el 89.9% de los mineros trabajan en una concesión minera ajena y el 99.6% no puede acreditar un contrato de explotación o cesión. Estas circunstancias demuestran la dificultad que enfrentan estos mineros para cumplir con los requisitos de acreditar la propiedad del terreno o contar con la autorización correspondiente, así como para obtener la titularidad de la concesión minera.

TERCERA: El requisito de acreditación de la propiedad del terreno o autorización de uso del terreno superficial tiene un impacto negativo en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa, por cuanto los mineros se inscriben en el REINFO, presentan su IGAFOM correctivo y preventivo, presentan su declaración jurada de que en zona donde se ubica la mina no existen restos arqueológicos, sin embargo, no pueden acreditar la propiedad del terreno o autorización de uso del terreno superficial. Por ello, solo el 0.5% de los mineros presentan su expediente técnico y solo el 10.2% han llegado a formalizarse durante toda

la vigencia del proceso de formalización minera integral, pero dichos mineros continúan operando en dichas propiedades o concesiones de terceras personas, vulnerando el derecho constitucional a la propiedad.

CUARTA: El requisito de acreditación de titularidad, contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera, tiene un impacto negativo en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales en la Región Arequipa, pues en dicha acreditación los mineros están teniendo serias dificultades, donde solo el 9.1% cuenta concesión minera y los que carecen de ello, están obligados a firmar contratos de cesión o explotación respecto a la concesión minera, pero esa posibilidad solo tiene el 0.4%, por negativa de los titulares de concesión, sin embargo, los mineros continúan operando en propiedad de terceras personas, vulnerándose el derecho constitucional a la propiedad y el derecho a la concesión minera.

RECOMENDACIONES

PRIMERA: La formalización minera de los pequeños mineros y mineros artesanales es un tema actual que presenta numerosas complicaciones y es poco conocido en general. Para abordar esta problemática, es necesario fomentar la realización de investigaciones sobre estos temas y establecer actividades continuas de capacitación y actualización para los profesionales vinculados a la industria minera. Esto permitirá mejorar el conocimiento y comprensión de las implicaciones de la formalización, así como desarrollar habilidades y conocimientos necesarios para abordar eficazmente los desafíos asociados a este proceso.

SEGUNDA: Se debe reformar la legislación minera (artículo 3 del Decreto Legislativo 1336), respecto a la regulación de la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, sobre los requisitos de acreditación de la propiedad o autorización de uso de terreno superficial, así como sobre la titularidad de la concesión minera, o en su caso del contrato de cesión o de explotación, para viabilizar la formalización minera. Al respecto, se debe establecer un procedimiento específico de solución de controversias con intervención del Estado como mediador entre el minero informal y los propietarios del terreno o titulares de la concesión minera, lo que permitiría solucionar de manera consensuada, amistosas y con garantías para ambas partes, cuando los mineros informales operen en propiedades o concesiones ajenas.

TERCERA: En los procesos de formalización minera en los que no se pueda llegar a una solución consensuada como en la recomendación anterior, el Estado no debe seguir ampliando los plazos. En cambio, se debería establecer un plazo razonable para que los mineros presenten el título de concesión minera y/o contrato de explotación, caso contrario, se suspenderá su actividad y se les puede otorgar un último plazo para encontrar y trasladarse a una concesión minera dispuesta a celebrar un contrato con ellos.

CUARTA: Establecer un beneficio tributario para los titulares de concesiones mineras al celebrar contratos con personas que buscan formalizarse, como la exoneración del pago de derecho de vigencia o penalidades durante un período de 5 años. Esta medida podría generar un nuevo incentivo atractivo para que los titulares de concesiones mineras acepten y firmen dichos contratos.

QUINTA: Es necesario establecer un órgano de apoyo a las Direcciones Regionales que cumpla con el rol de una consultora. Esto permitirá evitar posibles conflictos de interés y garantizar una mayor imparcialidad en el proceso de formalización minera. Este órgano deberá brindar asistencia en los trámites de formalización, ayudando a los mineros informales a organizar adecuadamente sus expedientes. Además, será responsable de ofrecer capacitación y orientación al personal encargado de gestionar los casos de formalización minera. De esta manera, se fortalecerá la capacidad técnica y el conocimiento necesario para llevar a cabo eficientemente este proceso, asegurando un tratamiento equitativo y adecuado para todos los involucrados.



PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1336 Y CREA EL ÓRGANO DE APOYO TÉCNICO PARA EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA

PROYECTO DE LEY N°: _____

Proyecto de Ley que propone la modificación del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1336 y creación del órgano de apoyo técnico para el proceso de formalización minera.

El Congresista de la República que suscribe, _____, miembro del Grupo Parlamentario _____, en ejercicio del derecho de iniciativa conferida por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, presenta el siguiente:

I. CONSIDERANDO

Que, mediante el Decreto Legislativo N° 1105, se emite disposiciones con el objeto de implementar el proceso de formalización de la actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal ejercida en zonas no prohibidas para la realización de dichas actividades a nivel nacional, diferenciando la minería ilegal e informal.

Que, mediante el Decreto Legislativo N° 1293, del 29 de diciembre del 2016, se declara de interés nacional la reestructuración del proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal a que se refiere el Decreto Legislativo N° 1105.

Que, mediante el Decreto Legislativo N° 1336, del 05 de enero del 2017, se establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral a efectos de que éste sea coordinado, simplificado y aplicable en el ámbito del territorio nacional, diferenciando la minería formal de la informal.

Que, el Decreto Legislativo N° 1336, también establece que la formalización minera integral, puede ser iniciada o continuada, según sea el caso, por el sujeto inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), cumpliendo los requisitos señalados en su artículo 3°, los cuales básicamente son la aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM o del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo cuando corresponda, la acreditación de Propiedad o autorización de uso del terreno superficial, la acreditación de titularidad, contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera, declaración jurada de inexistencia de restos arqueológicos y el expediente técnico.

Que, conforme a esta normativa el proceso de formalización debió haber concluido en el 2019, sin embargo hasta esa fecha no se obtuvieron los resultados esperados, sino desde 2016 hasta el 2019, se han logrado formaliza cerca de 7000 mineros, conforme señala la Dirección General de Formalización Minera (DGM), por lo que en octubre del 2019 se amplía los plazos mediante la Ley 31007, hasta diciembre del 2021, luego en diciembre del 2021, sin expresar motivo alguno, se vuelve ampliar nuevamente hasta diciembre del 2024, lográndose formalizar en estos últimos periodos solo 1751 mineros de los 88 252 que se inscribieron en el REINFO.

Que, se ha detectado que los mineros informales, tienen las mayores dificultades en la acreditación de la propiedad o autorización de uso del terreno superficial (solo el 0.4% cuentan con este requisito); acreditar la concesión minera (solo el 9.1% cuentan con este requisito) y acreditar contrato de cesión o explotación (solo el 0.4% cuentan con este requisito), lo que ha hecho que, desde la entrada en vigencia del proceso de formalización minera integral, solo el 10% hayan logrado formalizarse. De esta manera, este requisito es la mayor trabaja para no lograr la formalización minera.

Que, por los motivos señalados es que se sugiere la modificación del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1336 y la creación del órgano de apoyo técnico para el proceso de formalización minera, a fin de viabilizar el proceso de formalización minera integral, además disponiendo su correspondiente reglamentación y desarrollo de funciones del organismo a crear.

II. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 3° DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1336 Y CREA EL ORGANO DE APOYO TÉCNICO PARA EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA

Artículo 1.- El objeto de la presente Ley es modificar el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1336 y crea el órgano de apoyo técnico para el proceso de formalización minera, con la finalidad de viabilizar y agilizar el proceso de formalización minera integral.

Artículo 2.- Modificación del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera

Modifíquese el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1336, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera, incorporando el numeral 3.6 y 3.7, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 3°.- Requisitos para la culminación de la Formalización minera integral

(...)

3.6. Respecto al cumplimiento de los numerales 3.2 y 3.3 del presente artículo, en caso de que el pequeño minero o minero artesanal trabaje una mina ubicada en terreno de propiedad privada, de una comunidad campesina o pueblo selvático, o que se encuentre dentro de una concesión minera perteneciente a una tercera persona natural o jurídica, y no pueda obtener autorización de uso del terreno o contrato de explotación minera, la controversia se someterá a un proceso especial de mediación dirigida por una comisión especial del Ministerio de Energía y Minas, cuyo procedimiento se establecerá mediante decreto supremo.

3.7. En caso de no poder llegar a una solución consensuada en el procedimiento descrito en el punto 3.6., el Estado a través del Ministerio de Energía y Minas establecerá un plazo razonable para que los mineros presenten el título de concesión minera y/o contrato de explotación, pudiendo buscar y trasladarse a una concesión minera dispuesta

a celebrar un contrato con ellos. Este plazo es último, en caso de no cumplir con lo establecido en dicho plazo, se suspenderá su actividad de pleno derecho.

3.8. Establézcase beneficio tributario extraordinario de exoneración total o parcial del pago de derecho de vigencia o penalidades por un plazo de 5 años para los titulares de concesiones mineras que celebran contratos cesión minera con pequeños mineros o mineros artesanales que carecen de concesión minera y buscan formalizarse.

Artículo 3.- Creación de órgano de apoyo técnico al proceso de formalización.

Créese un Órgano de Apoyo Técnico a las Direcciones Regionales que cumpla con el rol de consultora, a fin de que cumpla la función de brindar asistencia en los trámites de formalización minera, ayudando a los mineros informales a organizar adecuadamente sus expedientes, así como ofrecer capacitación y orientación al personal encargado de gestionar los casos de formalización minera. Cuyas funciones específicas será establecida por el Ministerio de Energía y Minas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera. - Las normas modificadas o incorporadas entrarán en vigor una vez que el Ministerio de Energía y Minas apruebe el Reglamento correspondiente, la que ocurrirá en un plazo de 90 días desde la publicación de la presente.

Segunda. - Las funciones específicas del órgano de apoyo técnico al proceso de formalización señaladas en el artículo 3 de la presente ley, deberá ser establecido por el Ministerio de Energía y Minas en un plazo de 90 días, a partir de la ubicación del presente.

III. ANÁLISIS DE COSTO-BENEFICIO DE LA PROPUESTA

El objeto del presente proyecto de ley es únicamente velar por el adecuado desarrollo del proceso de formalización minera. Por ello, no es posible establecer una valoración de carácter económico referido a los efectos que generen la aprobación de la presente iniciativa legislativa. Lo que más bien se logrará es dar la seguridad y garantía para los involucrados en el proceso de formalización minera.

Lima, __ de ____ del 2023.

REFERENCIAS

- Aranzamendi, L. y Huamán, J. (2015). *Minería. Potencialidad, problemática, Derecho y Legislación*. GrijLey
- Baca, E. (2013). *Estudio sobre marco normativo minero en Perú*. Grupo Propuesta Ciudadana.
- Baldeón, J. F. (2016). *Tratado de derecho minero peruano*. Jurista Editores.
- Belaunde, M. (2009). *Derecho Minero y Concesión*. Editorial San Marcos.
- Cabanillas, F. (2016). *Manual de buenas prácticas en minería aurífera aluvial para facilitar una adecuada recuperación de áreas*. Ministerio del Ambiente.
- Calderón, L. F. (2022). *La formalización minera en el Perú. Legislación, requisitos, cancelación de la inscripción en el REINFO y delito de minería ilegal*. Ediciones Legales.
- Cano, A. (2021). *Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana: Lecciones aprendidas y propuestas de solución*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Cano, A. y Quiñón, A. (2021). *Superposición del Régimen General formal y la Minería Artesanal informal en el Perú. Explorando las condiciones para su integración. Documento de trabajo*. Centro de estudios sobre Minería y Sostenibilidad.
- Cayo, R. (28 de agosto de 2019). Minería informal: ¿Cuál es su situación actual en el Perú?, *Conexión ESAN*. <https://www.esan.edu.pe>.
- Dammert, A., & Molinelli, F. (2007). *Panorama de la Minería en el Perú*. Osinerming.
- Gerencia Regional de Energía y Minas (01 de marzo de 2022). *GORE Arequipa formalizará a 400 mineros artesanales*. Rumbo Minero.
- Gonzales, G. H. (2019). *Tratado de derechos reales: Vol. Tomo II* (Cuarta Edición). Jurista Editores
- Gutiérrez, C. A. (2018). *Lecciones de derecho minero*. Editorial Iustitia.

- Haro, I. M. (2022). *El contrato de explotación minera. Análisis en el marco del proceso de formalización minera en el Perú*. GrijLey.
- Instituto de Ingenieros de Minas Del Perú (2010). *Minería Peruana: Contribución al Desarrollo Económico y Social*. Instituto de Ingenieros de Minas del Perú
- Ipenza, C. Y Franciskovic, M. (2002). *Derecho Minero: Doctrina, Jurisprudencia y Legislación Actualizada*. 2da Edición, Grafica Horizonte.
- Ipenza, C. (2012). *La pequeña minería y la minería artesanal*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Ipenza, C. (2020). *Manual para abordar la minería ilegal. Una herramienta para la persecución del segundo delito ambiental*. Sociedad Zoológica de Fráncfort Perú.
- Loayza, E. et al. (2022). *Atlas de la pequeña minería y minería artesanal del Perú*. INGEMET.
- Manrique, H y Samborn, C. (2021). *La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas de investigación*. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Medina, G. (2014). *Formalización de la minería a pequeña escala ¿Por qué? ¿Cómo?* Proyecto Better Gold Initiative.
- MINAM. (2016). *La lucha por la legalidad en la actividad minera (2011-2016). Avances concretos y retos para enfrentar la problemática de la minería ilegal y lograr la formalización de los operadores mineros*. Ministerio del Ambiente.
- Osinerming (2017). *La industria de la minería en el Perú: 20 años de contribución al crecimiento y desarrollo económico del país*. Osinerming.
- Pachas, V. H. (2020). *Trenza sin cabo: Interpretación antropológica de la política pública de formalización minera*. *Revista Peruana de Antropología*, 5(6), 132-144.
- Proyecto MMSD (2002). *Abriendo brechas. Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable*. Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo.

- REINFO (28 de febrero del 2022). Listado de Mineros Formalizados. Revisar en https://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=20&idTitular=8078&idMenu=sub8048&idCateg=1449
- Ruiz, F., & Sosa, C. (2019). Convenio de Minamata: ¿oportunidad o amenaza para la minería de oro a pequeña escala en el Perú? En *Apropiación diferencial de recursos naturales, acaparamiento y conflictos sociales en América Latina: Lecturas situadas* (pp. 194-226). UniRío Editora.
- Torres, V. (2015). *Minería Ilegal e Informal en el Perú: Impacto Socioeconómico*. CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo.
- SPDA (2014). *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Southern Copper Corporation. (s.f.). *Glosario de términos*. <https://www.southernperu.com/ESP/opinte/Pages/PGGlosario.aspx>.
- Valdez, R. et al (2020). *Minería no formal en el Perú. Realidades, tendencias y ¿soluciones?* Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- Vallejo, E. (2014). *Implicancias de la minería informal sobre la salud de mujeres y niños en Madre de Dios*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Vásquez, M. (2018, julio 12). *MEM expuso sobre la autorización de uso de terrenos superficiales en minería*. Instituto de Ingeniero de Minas del Perú. <https://iimp.org.pe/noticias/mem-expuso-sobre-la-autorizacion-de-uso-de-terrenos-superficiales-en-mineria>
- Wiener, L. (2019). *Manual sobre la Formalización de la Minería en Pequeña Escala*. Editorial CooperAcción.

ANEXOS

**ENCUESTA PARA EXMINISTROS, GERENTES Y PROFESIONALES DE LA
MATERIA**

La presente encuesta tiene la finalidad de recabar información para mi investigación de tesis sobre el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, es por ello por lo que, solicito que pueda apoyarme con responder algunas preguntas que detallo a continuación:

- **Datos (Nombre y Apellidos):**
 - **Cargo (Para acreditar que el profesional encuestado posee conocimiento del tema):**
1. **¿Conoce usted la diferencia entre pequeña minería y minería artesanal?**
 2. **¿Cuáles son, para usted, las bondades del proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?**
 3. **¿Qué deficiencias ha notado en el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal?**
 4. **¿Qué logros ha observado desde la aplicación del proceso de formalización minera integral de los pequeños mineros y mineros artesanal?**
 5. **¿A su parecer en qué escenarios operan los pequeños mineros y mineros artesanales informales respecto a la propiedad del terreno superficial o titularidad de la concesión minera?**
 6. **¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la propiedad del terreno superficial en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?**
 7. **¿Qué impactos o efectos tendría exigir como requisito la acreditación de la titularidad de la concesión minera en la culminación del proceso de formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales?**

ENCUESTA PARA MINEROS EN PROCESO DE FORMALIZACIÓN

La presente encuesta es anónima y su aplicación servirá para recabar información para mi investigación sobre el proceso de formalización minera, por ello, solicito su colaboración. Por favor, marcar con un aspa “X” la respuesta que considere acertada con su punto de vista.

1. **La categoría de la actividad minera que realiza es:**
 - Minería artesanal
 - Pequeña minería
 - Mediana o gran minería
2. **En caso de operar como pequeña minería o minería artesanal ¿Participa del proceso de formalización minera integral?**
Sí No
¿Por qué?
3. **¿El estado le ha brindado capacitación sobre los beneficios y las bondades de la formalización minera integral?**
Sí No
4. **¿Usted se ha inscrito en el REINFO?**
Sí No
Si su respuesta es sí ¿Está vigente su inscripción?
Sí No
5. **¿Cuenta con IGAFON?**
Sí No
6. **¿Usted es propietario del terreno superficial de la mina donde opera?**
Sí No
7. **¿Usted cuenta con autorización para el uso del terreno superficial de la mina donde opera?**
Sí No
8. **¿Usted es titular del contrato de cesión de la mina donde opera?**
Sí No
9. **¿Usted es titular del contrato de explotación de la mina donde opera?**
Sí No

10. ¿Qué requisito considera usted que para el operador minero es difícil de acreditar?

- La aprobación del IGAFON
- 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
- Declaración jurada de inexistencia de restos arqueológicos
- Presentación del expediente técnico

¿Por qué?

11. ¿Considera usted que va a lograr su formalización?

Sí No

¿Por qué?

12. ¿Considera usted que el proceso de formalización minera integral creada por el Decreto Legislativo N° 1336 es eficaz?

Sí No