Proyecto de Ley N° 3621/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Bicentenario

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
22 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 09:42

SUMILLA: LEY QUE IMPULSA LA FORMALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL, ESTABLECIENDO NUEVO PLAZO DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO INTEGRAL DE FORMALIZACIÓN MINERA (REINFO)

Proyecto de Ley

El Congresista de la República **JORGE LUIS FLORES ANCACHI** y los Congresistas que rubrican el presente documento, en ejercicio de sus facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA * JORGE LUIS FLORES ANCACHI *

FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE IMPULSA LA FORMALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL, ESTABLECIENDO NUEVO PLAZO DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO INTEGRAL DE FORMALIZACIÓN MINERA (REINFO)

Articulo 1.- Objeto de la Ley
La presente ley tiene el objeto impulsar la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, estableciendo un nuevo plazo de inscripción en el registro integral de formalización minera (REINFO)

Articulo 2. Plazo de formalización.
La inscripción para la formalización de 180 días dentro del marco establecido en el Decreto Legislativo N° 1293, que declara de Interés Nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, y la ley 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 exploración o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal"

Articulo 3.- Requisitos para la formalización
- Ser persona natural o persona jurídica que desarrolla actividad de explotación y/o beneficio de pequeña minería o minería artesanal.
- Contar con inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) acogido a renta de tercera categoría.

- Tener en la Ficha RUC la condición de activo y con actividad económica de minería.
- Desarrollar actividad fuera de áreas restringidas para la actividad minera, conforme a lo establecido en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 001-2020-EM.
- No haber sido excluido del REINFO por incumplimiento de obligaciones ambientales y/o de seguridad y salud ocupacional.
- Estar fuera del Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro, creado conforme al Decreto Supremo N° 027-2012-EM y su modificatoria.
- Estar libre de sentencia condenatoria firme por delito de minería ilegal, lavado de activos conforme al Decreto Legislativo N° 1106 y sus modificatorias, o trata de personas.
- Ser persona hábil para ejercer actividad minera, conforme a lo dispuesto por el Título Cuarto del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

ÚNICA. - El Ministerio de Energía y Minas en coordinación con el Registro Integral de Formalización Minera REINFO, implementan las acciones necesarias para la reglamentación en un plazo de 60 días

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
JORGE LUIS FLORES ANCACHI

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

ELVIS HERNAN VERGARA MENDOZA
VOCERO PARLAMENTARIO TITULAR
BANCADA ACCION POPULAR

I- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es necesario conocer primero que es el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO); es un padrón administrado por el Ministerio de Energía y Minas (Minem), que agrupa a todas las empresas y negocios que se dedican a la explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal, y las exime de responsabilidad penal por el delito de minería ilegal.[1]

El Reinfo permite formalizar a los negocios dedicados a los dos segmentos mineros antes señalados, a fin de combatir la minería ilegal, brindar oportunidades de desarrollo económico a estas empresas y preservar el medioambiente en áreas naturales protegidas.

¿Cómo formalizar la minería artesanal?

La 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 que reemplaza el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos.

La minería ilegal es aquella que trabaja en zonas no permitidas por la ley, trabaja en cuerpos de agua, usa maquinaria prohibida para la pequeña minería y minería artesanal, no cuenta con una Declaración de Compromiso y es por tanto sujeto de interdicción. Los mineros ilegales no pueden formalizarse.

Ya habido normas que extendieron el plazo del proceso de formalización de la minería artesanal y en pequeña escala (MAPE) hasta diciembre de 2021, y además se reabrió la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) por 120 días.

Como se recuerda, al inicio del gobierno de PPK se dio un nuevo impulso a la formalización de la MAPE, que en la práctica representaba una continuación del proceso iniciado en el anterior gobierno de Humala. Así, se creó el REINFO para incorporar a aquellos mineros que no habían sido inscritos previamente, y se estableció que este proceso duraría 36 meses a partir del cierre de este registro. Esto

[1] https://www.gob.pe/8487-superintendencia-nacional-de-aduanas-y-de-administracion-tributaria-registro-integral-de-formalizacion-minera-reinfo

último se produjo en agosto de 2017, por lo que el plazo final para la formalización tenía como fecha límite agosto de 2020.

Sin embargo, la Ley 31007 modifica nuevamente las reglas de juego, y ahora concurrimos a un nuevo capítulo en torno a la formalización de la MAPE, en una historia que parece no tener fin. Pero, ¿cómo explicar una nueva extensión de los plazos? Para comprender de forma más clara la situación actual, resulta importante hacer un breve recuento de lo que ha venido ocurriendo hasta este momento en torno a las acciones desarrolladas por los últimos gobiernos para regular y establecer límites a esta actividad.

La Ley General de Minería no había incorporado en sus inicios, un régimen especial para la MAPE. Recién en el 2002 se aprobó la Ley 27651, de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, primer intento por crear un marco legal para adecuar la MAPE bajo estándares ambientales, de seguridad y laborales.

Esta Ley creó las figuras del pequeño producto minero (PPM) y del productor minero artesanal (PMA), incorporando el régimen de la MAPE al régimen general, que ya regulaba la mediana y gran minería.

Esta Ley fue parte del impulso al proceso de descentralización del país, emprendido por el gobierno de Toledo. Probablemente ello determinó que la MAPE quedara bajo las competencias de los gobiernos regionales. Pero estas reformas normativas no vinieron acompañadas de una política clara de impulso a la formalización de la MAPE, o una noción de cómo se sostendría. El gobierno central no brindó el acompañamiento y la asistencia técnica necesarios para fortalecer a los gobiernos regionales, motivo por el cual estos no pudieron afrontar estas funciones de forma eficaz.

De esa manera, durante estos primeros años no se desplegaron mayores esfuerzos para regular efectivamente esta actividad, que progresivamente empezó a proliferar y expandirse en todo el país, sobre todo en el contexto del alza de los precios internacionales del oro y otros minerales. Cuando comenzaron a hacerse públicos los graves problemas sociales y ambientales que ocasionaba -particularmente en el departamento de Madre de Dios- se harían más evidentes las limitaciones del Estado para afrontar esta situación. En ese contexto, a fines del segundo gobierno de Alan

García se llegó al convencimiento de que era necesario adoptar medidas más concretas. Se declaró de interés nacional el ordenamiento minero en Madre de Dios (estableciendo zonas prohibidas para la minería), y se creó un Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal. Sin embargo, estas iniciativas no tuvieron impacto, probablemente porque ya para esos momentos, el gobierno de García estaba de salida, y además debilitado por los efectos del *Baguazo*.

Ya sería al inicio del siguiente gobierno de Humala que se decidió atacar con mayor decisión este problema, mediante la aprobación de un paquete de decretos legislativos que crearon un procedimiento extraordinario de formalización para la MAPE, con requisitos aparentemente más simplificados que los establecidos en el procedimiento ordinario de formalización (creado con la Ley 27651 y sus normas reglamentarias). Este paquete de normas permitió marcar una línea divisoria entre la minería informal y la minería ilegal; entre aquellos que quisieran formalizarse y los que no, los últimos de los cuales serían criminalizados y perseguidos.

Sin embargo, en la práctica el gobierno de Humala otorgó más fuerza y visibilidad mediática a la lucha contra la minería considerada ilegal. Difícil olvidar en ese período los grandes operativos de interdicción dirigidos por el general Daniel Urresti, que tenían como objetivo destruir maquinarias u otros equipos de los mineros ilegales. Estos operativos fueron muy difundidos como grandes logros del gobierno, generando la impresión de que era un gobierno fuerte que estaba tomando acciones concretas contra la minería ilegal y toda la criminalidad asociada a ella. Bajo este esquema, el Ministerio del Ambiente, conducido por Manuel Pulgar Vidal, también tuvo una influencia muy importante para fortalecer el enfoque represivo del gobierno. Resulta sintomático que el gobierno de Humala tuviera tal voluntad de atacar a la minería ilegal, mientras paralelamente aprobaba normas que otorgaban diversas facilidades a las empresas de la mediana y gran minería: los recordados "paquetazos ambientales" de 2013 y 2014.

Pero lo concreto es que estas acciones contra la minería ilegal no tuvieron una correlación con un mayor acompañamiento o apoyo a los mineros que sí tenían intenciones de formalizarse. Al parecer, para el humalismo las interdicciones eran más rentables políticamente que alcanzar logros concretos relacionados con la

formalización. Estas acciones del gobierno tampoco facilitaron la generación de lazos de confianza con las organizaciones de mineros.

Además, en la práctica, los requisitos para alcanzar la formalización eran casi imposibles de ser cumplidos dentro de los plazos establecidos. Aquellos mineros que iniciaron sus trámites chocaron con las limitaciones e incapacidad de los gobiernos regionales, y también con las mafias que se crearon entre varios de sus funcionarios y consultores externos que los mineros obligatoriamente tenían que contratar para que les elaboren sus instrumentos de gestión ambiental y otros documentos. Al final del gobierno de Humala solo se llegó a formalizar menos de 200 mineros, de un total aproximado de 70.000 que se encontraban inscritos.

Como las relaciones entre el gobierno de Humala y las organizaciones de mineros habían sido muy conflictivas, el recién iniciado gobierno de PPK trató de conciliar posiciones para relanzar el proceso de formalización. De esa manera, se realizaron diversos ajustes a las normas creadas durante el gobierno de Humala, con la finalidad de simplificar los trámites para los mineros. Además, se creó el REINFO, que en la práctica implicaba una segunda reapertura del registro de inscripción de mineros[2]. Se estableció como plazo para alcanzar la formalización agosto de 2020, cumplidos 36 meses del cierre del REINFO (lo cual ocurrió en agosto de 2017). También se debe resaltar que esta reapertura del registro exoneraba de responsabilidad penal a aquellos mineros que no se habían inscrito en los registros anteriores, y que eran considerados como mineros ilegales durante el humalismo.

En este nuevo escenario, el gobierno central logró inicialmente mejorar las relaciones con los mineros y promover redes de gobernanza. A esto contribuyó también, un mayor apoyo presupuestal a la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) y a las direcciones regionales de energía y minas (DREM). A inicios de 2018 se logró superar la meta de 5000 formalizados, cifra considerable tomando en cuenta los magros resultados que había obtenido el gobierno anterior. Pero este impulso inicial del gobierno central comenzaría a declinar a partir del segundo semestre de ese año, coincidiendo con la crisis política que derivó en la renuncia de PPK: el personal de la DGFM se redujo sustantivamente, y se perdió presencia en los espacios de la MAPE.

Esta situación de anomia y repliegue del gobierno central no ha cambiado mucho desde entonces. Y si bien el número actual de formalizados se aproxima a los 7000,

todavía esa cifra es muy pequeña con relación al total de mineros inscritos en el REINFO (54 857 en total), y –aparentemente- aún más pequeña respecto a la totalidad de personas que se dedican a esta actividad (cientos de miles de personas de acuerdo a algunos gremios mineros) y que no se han inscrito en ningún registro, prefiriendo mantenerse en la ilegalidad.

Con un proceso de formalización próximo a culminar (mediados del 2020) y con escasos avances, las organizaciones de mineros y sus congresistas aliados han podido granjearse otros apoyos en el Parlamento y así viabilizar la aprobación de la Ley 31007. Esta sería la tercera reapertura del registro, y además extiende hasta finales de 2021 un proceso de formalización extraordinario que, en su concepción inicial, tenía que culminar en el 2014. Uno podría preguntarse hasta acá: ¿qué intenciones reales podría tener un minero de incorporarse en el registro y formalizarse, si es que sabe que en cualquier momento el registro puede reabrirse? Y, además, ¿qué mensaje se da a aquellos mineros que tienen todas las intenciones de formalizarse, cuando saben que sus compañeros no tienen ningún problema manteniéndose en la ilegalidad? ¿Cómo el Estado podría modificar una práctica social sin constancia o coherencia en sus acciones?

Con la finalidad de que el Estado no siga desplegando esfuerzos inútiles, que, tal como en el mito de Sísifo, conduzcan inevitablemente a una nueva prórroga, resulta necesario describir algunos puntos críticos que vienen limitando las posibilidades de que el Estado (incluyendo gobierno central y regionales) cumpla sus funciones sobre la minería a pequeña escala de forma eficaz, y se alcance una formalización integral. Este tema es bastante extenso, y en el presente artículo solo se esboza algunos temas de necesaria atención para tratar de destrabar este problema:

1. **La ausencia de una línea base:** desde el año 2002 en adelante, el marco normativo y las políticas relacionadas con la minería a pequeña escala se han venido gestando sin contar con un diagnóstico o línea base que permita determinar el número real de personas dedicadas a esta actividad, sus condiciones laborales, niveles socioeconómicos, o la condición jurídica y social del territorio donde vienen operando. Como indica una conocida frase, "lo que no se mide, no se puede mejorar".

2. **Cuellos de botella en la legislación minera:** partiendo del principio jurídico que no pueden existir en un mismo espacio territorial más de dos concesiones mineras simultáneas, la acreditación del acuerdo de explotación entre los mineros y el titular de la concesión se ha convertido en el principal obstáculo para avanzar en el proceso de formalización. Este es un requisito que, en última instancia, depende de la buena voluntad del titular de la concesión, pues no existe ni ha existido norma que lo obligue a concretar acuerdos con los mineros. En este contexto, ni la DGFM ni las DREM han impulsado iniciativas que permitan facilitar los procesos de negociación entre el titular y los mineros. Además, la mayoría de concesiones activas no han logrado avances efectivos en exploración o explotación, pudiendo mantenerse inactivas hasta por 30 años de acuerdo con las últimas modificaciones normativas. La mayoría de estas concesiones corresponden a PPM y PMA, y se sabe que la mayoría de mineros artesanales y en pequeña escala las vienen ocupando. Es un juego de suma cero: los mineros no pueden formalizar sus actividades (y tributar al Estado) y la concesión no es explotada por el titular, pudiendo mantenerla "ociosa" o con fines especulativos hasta por 30 años.
3. **Ausencia del Estado y debilidad institucional:** lo que ha ocurrido con la experiencia de la minería a pequeña escala, refleja una profunda debilidad institucional de las entidades estatales encargadas de hacer cumplir las leyes, y sus limitaciones para posicionarse como autoridades en los espacios territoriales de la minería a pequeña escala.

   En la práctica, esto se traduce en la existencia de muchas "zonas liberadas" para la minería a pequeña escala, tal como en las viejas historias que retratan las sucesivas "fiebres del oro" en los Estados Unidos. Por citar algunos ejemplos recientes, a inicios del mes de octubre del presente año, fallecieron 4 personas como consecuencia de un enfrentamiento entre un grupo de mineros artesanales y personal contratado por el titular de una concesión en el Cerro el Toro (provincia de Huamachuco, La Libertad). Otro caso es que a mediados del mismo mes se aprobó la Resolución Suprema N° 132-2019-IN, que autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional en la Cordillera del Cóndor (provincia de Condorcanqui, Amazonas) para combatir a las organizaciones criminales dedicadas a la minería ilegal en este punto

fronterizo y de difícil accesibilidad, donde desde hace mucho tiempo, hay serios conflictos con los pueblos indígenas awajún y wampis que habitan esta zona.

4. **Falta de incentivos concretos que impulsen a los mineros a formalizarse:** este es el meollo por resolver. Es indispensable implementar alguna política concreta que genere reales incentivos para que los mineros quieran formalizarse y mantenerse así, mejorando paulatinamente sus medidas de seguridad e incorporando tecnologías limpias en sus procesos productivos. Ello implica una profunda transformación en el esquema de gobernanza que ha venido aplicando el Estado hasta el momento respecto a la minería a pequeña escala, y que conlleva a enfocar esta actividad principalmente como un problema social, pues de ella dependen miles de personas que carecen de bienes básicos y que no tienen muchas opciones para mejorar sus ingresos económicos, ante mercados débiles y un Estado ausente en muchos aspectos.[2]

II.- MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política del Perú.
2. Ley Nº 28611 Ley General del Medio Ambiente.
3. Ley 27651-Ley de Promoción y Formalización de la PPMYPMA.
4. Ley Nº 31388 Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral.
5. Decreto Legislativo N° 1293, que declara de Interés Nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.
6. Ley 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 exploración o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesana.

III.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irrogará gastos al erario nacional, la presente ley tiene el objeto impulsar la formalización de la pequeña minería y minería

[2] https://cooperaccion.org.pe/formalizacion-de-la-mineria-artesanal-una-historia-de-nunca-acabar/

artesanal, estableciendo un nuevo plazo de inscripción en el registro integral de formalización minera (REINFO) dentro del marco establecido en el Decreto Legislativo N° 1293, que declara de Interés Nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, y la ley 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 exploración o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal

VI.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contradice ninguna norma legal vigente, ni la Constitución Política del Perú, por el contrario, está orientada a contribuir con la solución de parte de las consecuencias de la informalidad de la actividad minera y a la concretización de su responsabilidad social empresarial,

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
JORGE LUIS FLORES ANCACHI

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República