

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

**PREDICTAMEN
COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2015-2016**

Señor Presidente:

Han ingresado para Dictamen de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República del Perú los siguientes Proyectos de Ley:

Proyecto de Ley N° 2805/2013-CR, presentado a iniciativa del congresista Tomás Zamudio Briceño, del Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú, por el que propone modificar los artículos 3 y 6 del Decreto Legislativo N° 1105, que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

Proyecto de Ley N° 3831/2014-CR, presentado por el congresista Amado Romero Rodríguez, del Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia, por el que propone la Ley que declara la necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria la promoción y fomento del proceso de formalización minera del pequeño productor minero y productor minero artesanal.

Proyecto de Ley N° 3898/2014-CR, presentado por el congresista Eulogio Romero Rodríguez, del Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia, por el que propone establecer el marco legal especial que regule la actividad minera aluvial, con la finalidad de lograr su promoción, formalización y fiscalización, generando una actividad extractiva sostenible, responsable con el medio ambiente y con la sociedad.

Proyecto de Ley N° 4132/2014-CR, presentado por el congresista Martín Belaunde Moreyra, del Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional, por el que propone la Ley de Formalización Minera.

Proyecto de Ley N° 5139/2015-CR, presentado por los congresistas Tomás Zamudio Briceño y Amado Romero Rodríguez del Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia, por el que proponen la Ley de Fortalecimiento del Proceso de Formalización de la Minería Informal.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LAS PROPOSICIONES

1.1. El Proyecto de Ley **2805/2013-CR**, ha sido derivado para su estudio y posterior Dictamen a la Comisión de Energía y Minas, como única comisión dictaminadora. Ingresó al Departamento de Trámite Documentario el 21 de octubre de 2013, y a ésta comisión el 29 de Octubre del mismo año.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

1.2. El Proyecto de Ley **3831/2014-CR**, ha sido derivado para su estudio y posterior Dictamen a la Comisión de Energía y Minas, como única comisión dictaminadora. Ingresó al Departamento de Trámite Documentario el 25 de septiembre de 2014, y a ésta comisión el 09 de Octubre del mismo año.

1.3. El Proyecto de Ley **3898/2014-CR**, ha sido derivado para su estudio y posterior Dictamen a la Comisión de Energía y Minas como primera comisión dictaminadora, y a la Comisión Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, como segunda comisión de estudio. Ingresó al Departamento de Trámite Documentario el 27 de octubre de 2014, y a ésta comisión el 30 de Octubre del mismo año.

1.4. El Proyecto de Ley **4132/2014-CR**, ha sido derivado para su estudio y posterior Dictamen a la Comisión de Energía y Minas, como única comisión dictaminadora. Ingresó al Departamento de Trámite Documentario el 26 de enero de 2015, y a ésta comisión el 02 de febrero del mismo año.

1.5. El Proyecto de Ley **5139/2015-CR**, ha sido derivado para su estudio y posterior Dictamen a la Comisión de Energía y Minas, como única comisión dictaminadora. Ingresó al Departamento de Trámite Documentario el 17 de febrero de 2016, y a ésta comisión el 24 de Febrero del mismo año.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

2.1. Proyecto de Ley N° 2805/2013-CR

La iniciativa legislativa presentada por el congresista Tomás Zamudio Briceño y demás legisladores que suscriben, en ejercicio al derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 75 y numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República; consta de 02 artículos, y 03 Disposiciones Finales Derogatorias, las mismas que tienen por objeto modificar los artículos 3 y 6 del Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el Proceso de Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal. Las modificaciones planteadas puntualmente son:

- Ampliación del plazo previsto en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1105, a **36 meses.**
- Inclusión de un quinto párrafo en el art. 6° del Decreto Legislativo N° 1105, señalando que en caso de no mediar la suscripción de un contrato de cesión o de un acuerdo o contrato de explotación entre el sujeto de formalización y el titular del

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

derecho minero, los Gobiernos Regionales podrán autorizar a favor del sujeto de formalización, la exclusión de estos requisitos en tanto el titular del derecho minero no cumpla con otorgar la acreditación de titularidad, dentro de los 30 días de producida su negativa, caso contrario se revertirá la concesión minera que ostenta a favor del Estado.

2.2. Proyecto de Ley N° 3831/2014-CR

La iniciativa legislativa presentada por el congresista Amado Romero Rodríguez y demás legisladores que suscriben, en ejercicio al derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 75 y numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República; consta de 15 artículos y 06 disposiciones modificatorias, complementarias, finales y derogatorias, las mismas que tienen por objeto declarar de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria el proceso de formalización minera del Pequeño Productor Minero y Productor Minero artesanal, a fin de garantizar el desarrollo económico y social sostenible de las zonas y regiones donde se ejercen esta actividad.

2.3. Proyecto de Ley 3898/2014-CR

La iniciativa legislativa presentada por el congresista Eulogio Romero Rodríguez y demás legisladores que suscriben, en ejercicio en ejercicio al derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 75 y numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República; consta de 10 artículos y 01 disposición complementaria, las mismas que tienen por objeto establecer el marco legal especial que regule la actividad minera aluvial, con la finalidad de lograr su promoción, formalización y fiscalización, generando una actividad extractiva sostenible, responsable con el medio ambiente y con la sociedad.

2.4. Proyecto de Ley 4132/2014-CR

La iniciativa legislativa presentada por el congresista Martín Belaunde Moreyra y demás legisladores que suscriben, en ejercicio en ejercicio al derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 75 y numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República; consta de 01 artículo único el mismo que propone se derogue y/o deje en suspenso cuando fuere aplicable, toda la normatividad legal y reglamentaria que se oponga a lo establecido en la presente ley, en particular los artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y 10° del Decreto Legislativo N° 1105.

2.5. Proyecto de Ley 5139/2015-CR

La iniciativa legislativa presentada por el congresista Tomás Zamudio Briceño y demás legisladores que suscriben, en ejercicio en ejercicio al derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 75 y numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República; consta de 10 artículos, 03 disposiciones complementarias transitorias, 01 disposición derogatoria y 03 disposiciones complementarias finales, las mismas que tienen por objeto fortalecer el proceso de formalización de la minería informal, mediante la aplicación de un régimen especial que facilite su ejecución en forma ordenada, eficiente y simplificada, y a la vez concordar y perfeccionar las normas que regulan la actividad minera.

III. OPINIONES SOLICITADAS Y RECIBIDAS

3.1. Solicitud de Opinión

Respecto de las opiniones solicitadas, se tienen las siguientes en los Proyectos de Ley:

3.1.1. Proyecto de Ley N° 2805/2013-CR

- Ministerio del Ambiente
- Presidencia de Consejo de Ministros (PCM)
- Universidad Nacional de Ingeniera
- Colegio de Ingenieros del Perú
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM)

3.1.2. Proyecto de Ley N° 3831/2014-CR

- INGEMMET
- Instituto de Ingenieros de Minas del Perú
- PCM
- MINEM
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

3.1.3. Proyecto de Ley N° 3898/2014-CR

- Ministerio del Ambiente
- Presidencia de Consejo de Ministros (PCM)
- Universidad Nacional de Ingeniera
- Colegio de Ingenieros del Perú
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM)

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

3.1.4. Proyecto de Ley N° 4132/2014-CR

- Ministerio del Ambiente
- Presidencia de Consejo de Ministros (PCM)
- Universidad Nacional de Ingeniera
- Colegio de Ingenieros del Perú
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM)

3.1.5. Proyecto de Ley N° 5139/2015-CR

- Ministerio del Ambiente
- Presidencia de Consejo de Ministros (PCM)
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM)

3.2. Opiniones Recibidas

En la Comisión de Energía y Minas se han recepcionado las siguientes respuestas, conforme a la solicitud de informe que se hiciera:

3.2.1. Proyecto de Ley N° 2805/2013-CR

- Ministerio de Energía y Minas

Dando respuesta al pedido de opinión, mediante oficio N° 2494-2013-MEM/SEG, remitió el Informe N° 065-2013-MEM/DGFM, elaborado por la Dirección General de Formalización Minera, que concluye indicando que “[...] **el proyecto de Ley N° 2805/2013/CR es inviable [...]**” **[el resaltado es nuestro]**. Siendo los fundamentos más resaltantes de su opinión los siguientes:

- Respecto a la modificación del artículo 3° del D.L N° 1105, la propuesta de otorgar un plazo de 36 meses, para el proceso de formalización, se precisa que es innecesario teniendo en cuenta lo señalado por el Decreto Supremo N° 032-2013-EM, además indica que ampliar el plazo del proceso de formalización mediante decreto supremo ya está contemplado en el Decreto Legislativo N° 1105.
- Respecto a la modificación del artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1105, no es viable pues i) la concesión minera es un derecho real y la Constitución Política señala que nadie puede ser privado de su propiedad sino, exclusivamente por causa de seguridad nacional o necesidad pública, ii) la libertad de contratación es un derecho constitucional reconocido por el artículo 2, inciso 14 de la Constitución y iii) va en contra de lo establecido por el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería que señala que las concesiones mineras son irrevocables, en tanto el titular cumpla con sus obligaciones y no incurra en

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

ninguna de las causales que acarrearía la pérdida del título de concesión minera otorgada por el Estado.

- **Ministerio del Ambiente**

En respuesta al pedido de opinión, remitió el Oficio N° 074-2014-MINAM-VMG, que adjunta el Informe Técnico N° 02-2014-MINAM-DGPNIGA-RDLR, que a criterio de esta comisión la opinión vertida encuentra principal fundamento en qué;

[...] dicho proyecto genera muchos retrocesos respecto a la proroga del proceso de formalización teniendo en cuenta el factor ambiental en la cual se desarrollan estas actividades y de inaplicación de las normas respecto a mandatos Constitucionales, frente al Código Civil y el mismo Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería D. S N° 014-92-EM, lo que atenta con la economía del país y a las futuras inversiones que puedan presentarse en el futuro [...].

En ese entender, concluye indicando que; “[...] **dicho proyecto resulta inconstitucional y genera afectaciones a un conjunto de normas de vital importancia [...]**” [el resaltado es nuestro].

- **Presidencia del Consejo de Ministros**

En respuesta al pedido de opinión mediante Oficio N° 00342-2014-PCM/SG/OCP, remitió entre otros documentos el Informe N° 002-2014-PCM/ACAFMIRA, emitido por la Oficina de Formalización e Interdicción de la Minería y Remediación Ambiental, cuyos aspectos a considerar para efectos de concluir el presente dictamen son:

- El artículo 62° de la Constitución garantiza que las partes puedan pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato, sin que los términos contractuales puedan ser modificados por leyes u otras disposiciones. Por esta razón, resultaría inconstitucional que el Estado intervenga de manera directa en la celebración de los contratos de explotación, habida cuenta que debe respetarse la libre autonomía de voluntad de cada uno de los sujetos.
- El artículo 70° de la Constitución Política del Perú, establece la inviolabilidad del derecho de propiedad, indicando que es inviolable, es garantizado por el Estado y debe ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley, Subrogar el papel del titular del terreno de una concesión a la decisión que sobre el particular pueda tomar el Gobierno Regional con la finalidad de proseguir con el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal constituye un claro enfrentamiento a lo dispuesto en la Constitución.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

- El Decreto Supremo N° 032-2013-EM al amparo del Decreto Legislativo N° 1105 flexibiliza los plazos enmarcados en este proceso.
- Respecto al plazo otorgado por el artículo 3° del Decreto Legislativo 1105, que se extiende hasta por 24 meses después de la dación de la norma es pertinente que las ampliaciones de plazo se otorguen en función de la evaluación del avance del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal a fin que los tiempos se flexibilicen siempre y cuando se detecten demoras o trabas de carácter administrativos o de conceso entre las partes que amerite un mayor plazo. Adoptar anticipadamente a la señalada evaluación, una medida de esta naturaleza puede propiciar efectos contrarios a los que se buscan, por cuanto en vez de dinamizarse el proceso de formalización, haría que este se congestione al dilatar los sujetos de formalización la presentación de los requisitos exigidos.

En atención a lo expuesto **recomienda no modificar el art. 3° y 6° del Decreto Legislativo N° 1105, por cuanto constituyen medidas que ponen en riesgo la estabilidad jurídica y los derechos fundamentales de propiedad que de acuerdo a lo dispuesto en nuestra Constitución el Estado protege.**

- **Universidad Nacional de Ingeniera**

Mediante Oficio N° 1083-RECT, remite opinión la Facultad de Ingeniería Geológica, Minería y Metalúrgica de la Universidad Nacional de Ingeniería, que textualmente indica que; “[...] este proyecto parece que muy poco favorecería a la formalización de los pequeños mineros y/o artesanales [...]”.

- **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, remite opinión señalando que una ampliación de plazo iría contra la política que viene impulsando la autoridad competente en materia de formalización minera, siendo que los plazos establecidos por el Decreto Supremo N° 003-2013-EM ya han sido modificados de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 y la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Final del Decreto Supremo 032-2013-EM.

Respecto a la exclusión del requisito de acreditación de la titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera, señalan; “...el artículo 6° del Decreto Legislativo 1105 busca justamente proteger los derechos de aquellos concesionarios mineros que han visto invadidas sus concesiones por mineros informales, exigiendo como requisito para la formalización que estos últimos lleguen a un acuerdo con los concesionarios, es decir deja a voluntad del titular de la concesión

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

el llegar a un acuerdo o no; ya que el objetivo de formalización no puede vulnerar los derechos de terceros previamente otorgados.

3.2.2. Proyecto de Ley N° 3831/2014-CR

- Presidencia del Consejo de Ministros

Primero, mediante Oficio N° 4487-2014-PCM/SG/OCP, remite opinión institucional que concluye en la recomendación de la no aprobación de la propuesta por representar una vulneración al artículo 62 de la Constitución y al proceso de formalización determinado en el Decreto Legislativo 1105.

Por otra parte, con Oficio N°4487-2014-PCM/SG/OCP, remite el Oficio N° 1462-2014-MINAGRI-SG del **Ministerio de Agricultura y Riego** por el cual brinda opinión institucional respecto de la propuesta. El sector en mención, de esta manera, concluye que el proyecto de ley en análisis debe ser archivado debido a que las propuestas contenidas en los artículos 7 y 8 ya se encuentra regulados en el Decreto Supremo 004-2012-MINAM, que aprueba las disposiciones complementarias al IGAC, y dentro de la Resolución Jefatural 481-2013-ANA, respectivamente.

Adicionalmente a lo mencionado, se concluye que la propuesta contenida en el artículo 3 – autorización de dragas y otros artículos similares-, suponen un peligro para los ecosistemas.

Asimismo, mediante Oficio N° 900-2015-PCM/SG/OCP, la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Oficio N° 066-2015-MINAM-SG del **Ministerio del Ambiente** por el cual brinda opinión institucional respecto de la propuesta la cual concluye que de aprobarse el dispositivo propuesto se estaría vulnerando normas legales referentes al proceso de formalización minera.

Igualmente, con el Oficio N° 840-2015-PCM/SG/OCP, remite el Oficio N° 050-2015-MEM-SG del **Ministerio de Energía y Minas** por el cual brinda opinión institucional respecto de la propuesta. Se realizan las siguientes conclusiones:

- Respecto a la Declaración de Compromisos y el Proceso de Formalización: Consideran que no es factible reabrir el proceso de formalización o establecer nuevos plazos. Así, *la propuesta en este aspecto es incongruente con la finalidad y realidad actual que atraviesa el proceso de formalización, el cual se encuentra en una etapa de saneamiento, motivo por el cual deben ser desestimadas*, en opinión del Ministerio de Energía y Minas.
- Sobre la modificación del artículo 5 del Decreto Legislativo 1100 (autorización de uso de dragas y otros artefactos similares): El Ministerio de Energía y Minas considera que *debe entenderse que la prohibición del uso de dragas y otros*

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

artefactos similares (...) obedece a una norma que contempla la necesidad pública y el interés nacional por encima de los intereses particulares, con lo cual el Estado procura preservar la protección del derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado no solo en el presente sino a futuro, por lo que no puede pretenderse su modificación sin mayor sustento.

- Se concluye que la propuesta no responde a la realidad del proceso de formalización que se viene priorizando.

Finalmente, mediante Oficio 2817-2015-PCM/SG/OCP, la Presidencia del Consejo de Ministros remitió el Informe 043-2015-EF/62.01 de la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad del Ministerio de Energía y Minas; informe ya mencionado en el punto anterior.

- **Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología**

Con Oficio N° 655/2014-2015-CPAAAAE/CR, remite la Carta 186-2014/SPDA de la **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**, la misma que contiene su opinión legal y que concluye la propuesta contraviene el proceso de formalización iniciado mediante el Decreto Legislativo 1105.

- **Ministerio de Energía y Minas**

Mediante Oficio N° 036-2015-MEM/SEG, remite opinión institucional que concluye en la recomendación de desestimación de la propuesta ya que esta busca un beneficio solo para un sector de la población; además considera que la propuesta carece de sustento legal y no corresponde a la realidad actual del proceso formalización.

- **Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico –INGEMMET**

Mediante Oficio N° 037-2015-INGEMMET/PCD, remite opinión institucional sobre el artículo 14 de la propuesta – actividad por los mineros campesinos y nativos - y considera que deviene en inconstitucional debido a que existe una clara vulneración de lo establecido en el artículo 66 de la Constitución, el cual establece que los recursos naturales son patrimonio de la Nación. Respecto al artículo 15, considera que la propuesta incluida es inconstitucional ya que no es factible debido a que violenta la libertad individual de los sujetos involucrados en el acto jurídico. Finalmente, la Quinta Disposición Modificatoria, Complementaria, Final y Derogatoria propone otorgar un derecho de preferencia que ya existe en la normativa vigente.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

- Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio N° 633-2015-EF/10.01, remite el Informe 043-2015-EF/62.01 de la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, por el cual brinda opinión institucional respecto de la propuesta. Se realizan las siguientes conclusiones:

- Sobre la Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, considera que mediante la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, se encuentra regulado este extremo de la propuesta. Adicionalmente, determinan que mediante el Decreto Legislativo 1105 se establecen medidas adicionales respecto al proceso de formalización. Finalmente, explica que mediante el TULO de la Ley General de Minería, se ha establecido los requisitos para calificar como Pequeño Productor Minero y Minero Artesanal (PPM y PMA).
- De la Obligación de Presentar Declaración y Jurada y de la Sanción en caso de Omisión, concluyen que los PPM y PMA son sujetos pasivos de impuestos que afecten sus bienes muebles e inmuebles que no cumplan con presentar la declaración jurada de los referidos impuestos, dentro de los plazos legales, serán pasibles de las multas que prevé el Código Tributario, sin perjuicio del pago de los referidos impuestos e intereses por el no pago oportuno.

3.2.3. Proyecto de Ley N° 3898/2014-CR

- Ministerio de Energía y Minas

Respecto al presente, mediante Oficio N° 084-2015-MEM/SEG, remite opinión institucional que concluye en la recomendación de desestimación de la propuesta ya que esta busca viabilizar una actividad que por el uso de maquinarias previstas para su desarrollo, causaría impactos negativos fuertes en el ecosistema acuático que se ha desarrollado protegiendo por ser de interés nacional y necesidad pública. Lo mencionado, de esta manera, constituye una violación a lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Legislativo 1100.

- Presidencia del Consejo de Ministros

Mediante Oficio 0459-2015-PCM/SG/OCP remitió la opinión emitida por el Ministerio de Energía y Minas; opinión desarrollada en el punto anterior.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

- **Ministerio de Economía y Finanzas**

Con el Oficio N° 360-2015-EF/10.01, remite el Informe 456-2014-EF/62.01 de la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad el cual concluye que la propuesta contraviene la Política del Estado con miras a combatir la minería ilegal, lo cual implicaría un uso ineficiente en los recursos invertidos para hacer frente a dicha actividad ilícita.

3.2.4. Proyecto de Ley N° 4132/2014-CR

- **Ministerio del Ambiente**

Dando respuesta al pedido de opinión, remitió el Oficio N° 492-2015-MINAM-SG, mediante el cual el Ministerio del Ambiente defiende la vigencia del DL 1105 y el proceso de formalización. Asimismo, considera que los titulares de actividades mineras que no se encuentren inmersos dentro del saneamiento se encuentran facultados a seguir el procedimiento regular para obtener la autorización para el desarrollo de sus actividades, dejando de lado la posibilidad de suspensión de artículos o derogación tal como se plantea en la propuesta.

- **Ministerio de Economía y Finanzas**

Mediante Oficio N° 721-2015-EF/10.01, remite el Informe 060-2015-EF/68.01 de la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada el cual concluye en que la propuesta ataca el proceso de formalización que viene tomando tiempo y esfuerzo a las diferentes entidades del gobierno involucradas. Asimismo, considera que es el Ministerio de Energía y Minas el sector competente en opinar sobre la propuesta.

- **Presidencia del Consejo de Ministros**

Mediante Oficio 3760-2015-PCM/SG/OCP, remitió el Memorándum 275-2015-PCM/ACAFMIRA/07 de la Oficina de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental, el cual concluye en que el texto de la propuesta vulnera el marco constitucional y la legislación de la actividad minera, no siendo concordante con las políticas públicas y reforma del Estado en el marco de la formalización minera y lucha contra la minería ilegal.

Asimismo, considera que no puede subsanarse el IGAC con la sola presentación del RUC como pretende regular esta propuesta, toda vez que este tiene por finalidad la adopción de medidas de prevención, control, mitigación y remediación de los impactos ambientales negativos generados por las actividades mineras desarrolladas con anterioridad y posterioridad al proceso de formalización.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

Por último, mediante Oficio 4994-2015-PCM/SG/OCP, remite el Informe 267-2015-MEM/DGFM de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas; informe ya comentado en el punto anterior.

- **Ministerio de Energía y Minas**

Mediante Oficio N° 1287-2015-MEM/SEG, remite el Informe 267-2015-MEM/DGFM de la Dirección General de Formalización Minera, mediante el cual se otorga opinión institucional, la misma que concluye en la recomendación de desestimación de la propuesta debido a que considera que la propuesta tiene como base a una parte de los formalizables; empero, no contempla la mayor parte de los sujetos formalizables. La propuesta tiene como fin dinamizar el proceso de formalización minera por lo que la Dirección de Formalización Minera tomará en cuenta dichos criterios para buscar posibles soluciones.

Asimismo, reconocen que el principal problema de la formalización es la falta de voluntad de las partes con suscribir contratos de explotación o brindar autorizaciones sobre el terreno superficial.

3.2.4. Proyecto de Ley N° 5139/2015-CR

- **Ministerio de Energía y Minas**

Dando respuesta al pedido de opinión, mediante Oficio N° 393-2016-MEM/SEG, remitió el Informe N° 045-2016-MEM/DGFM, elaborado por la Dirección General de Formalización Minera, que concluye indicando que “[...] **que se considera que el proyecto de Ley N° 2805/2013/CR debe ser observado [...]**” [el subrayado es nuestro].

Respecto a las propuestas concluye que:

- El INGEMMET, entidad propuesta como autoridad competente, no tendría el *expertise* para llevar el procedimiento de formalización ya que esta solo es encargada de conducir el procedimiento ordinario minero.
- La propuesta se contrapone a la Ley de bases de descentralización, Ley 27783.
- Es pertinente que la Comisión Multisectorial Permanente de Seguimiento de las Acciones del Gobierno frente a la Minería Ilegal y del Desarrollo del Proceso de Formalización señale los resultados respecto del cumplimiento de la referida estrategia, ya que ello permitirá elaborar una propuesta que considere aspectos relevantes de la formalización.

A pesar de lo mencionado, el informe considera que la base de la propuesta resulta congruente pues es necesario emitir una normativa que viabilice la formalización. En suma, afirman que resulta pertinente resaltar que quienes se acogieron al proceso de formalización dispuesto en el Decreto Legislativo 1105, y posteriormente se incorporaron a la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, a través de su inscripción en el Registro de Saneamiento, serían los que deberían continuar con la culminación de la acreditación de los pasos y requisitos para obtener su respectiva autorización de inicio de actividades ya que son esos sujetos en vías de formalización con Declaración de Compromisos vigente y con inscripción en el Registro Único del Contribuyente, expresando su voluntad de avance.

- **Ministerio del Ambiente**

En respuesta al pedido de opinión, remitió el Oficio N° 300-2016-MINAM-SG, que adjunta el Memorandum N° 167-2016-MINAM/SG/OAJ e Informe Técnico N° 008-2016-MINAM/VMGA/DGPNIGA/RDLR, que a criterio de esta comisión la opinión vertida encuentra principal fundamento en:

- Que, el proyecto de ley busca derogar las principales normas del proceso de formalización así como los Decreto Legislativos 1100 y 1105; por tanto, deroga un conjunto de condiciones socio ambientales que los sujetos de formalización deben cumplir, así como las medidas de interdicción que pueden ser ejecutadas por la DICAPI, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público ante casos en donde se utilice maquinarias y artefactos prohibidos debido a sus significativos impactos sobre el ambiente.
- Que, el proyecto contraviene un conjunto de normas vigentes que regulan la actividad de pequeña minería y minería artesanal, por lo tanto resulta inviable su aprobación
- Que, el proyecto se equivoca al señalar al INGEMMET como única autoridad competente en materia de formalización de la minería informal es desconocer todo instrumento de gestión ambiental correctivo complementario al SEIA, así como las opiniones vinculantes de las autoridades como son ANA, SERNANP, Cultura y SERFOR, sin señalar como se va a aplicar el nuevo instrumento de gestión ambiental.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Decreto legislativo N° 295, Código Civil.
- D.S. N° 014-92-EM .- Texto Unico Ordenado de La Ley General de Minería.
- Decreto Legislativo N° 1105, que establece Disposiciones para el Proceso de Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

- Decreto Legislativo N° 1100 que regula la Interdicción de la Minería Ilegal en toda la república y establece medidas complementarias.
- Decreto Supremo N° 003-2013-EM, Establecen precisiones para la Formalización Minera a nivel nacional.
- Decreto Supremo N° 032-2013-EM, Fortalecen proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal al amparo de lo dispuesto por el Decreto legislativo N° 1105.
- Decreto Supremo N° 029-2014-PCM, Aprueban estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal.

V. ANALISIS DE LAS PROPOSICIONES LEGISLATIVAS

Luego de la lectura al contenido de las propuestas, en análisis, se ha determinado que los puntos centrales de las mismas y, que requieren de desarrollo, son los siguientes:

5.1. Generalidades

Desde hace más de una década que los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales peruanos vienen exigiendo al Estado que de un marco legal para la formalización de sus actividades e incorporarlos al mercado formal minero que les permita trabajar dignamente, evitando los sobre costos que pagan para seguir trabajando.

Esta exigencia ha tenido algunas atenciones pero que no han llegado a resultados concretos.

En este proceso de exigencia social, se dio el año 2002 la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, que tiene como objeto “introducir en la legislación minera un marco legal que permita una adecuada regulación de las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y mineros artesanales, propendiendo a la formalización, promoción y desarrollo de las mismas”.

Esta es la primera vez en la historia del Perú que se dio una Ley específica para regular la actividad de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, estableciendo el marco legal para el proceso de formalización.

Después de 10 años de vigencia de la Ley N° 27651, tiempo en el que los mineros hicieron diversas marchas y paros exigiendo su formalización, el Estado peruano inició el proceso de formalización minera en el año 2012, para lo cual, después de obtener la delegación de facultades legislativas del Congreso de la república, expidió los siguientes decretos legislativos: 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106 y 1107.

El encaminado proceso ha permitido – lo cual resulta un gran avance – identificar la cantidad de mineros que desarrollan actividades de pequeña minería y minería artesanal en áreas de terceros y nos ha permitido apreciar la cantidad de mineros que

tienen voluntad de avanzar en su acreditación documental, como aquellos inscritos en el Registro de Saneamiento.

A pesar de lo mencionado, en el desarrollo del proceso de formalización se identifican dos dificultades, los cuales se describen a continuación:

- La mayoría de mineros en proceso de formalización no pueden acreditar la titularidad de concesión minera donde desarrollan sus actividades, dado que dichas áreas de concesiones se encuentran bajo la titularidad de otras personas (naturales o jurídicas).
- Algunos mineros en proceso de formalización no pueden acreditar la propiedad del terreno superficial, dado que dichos terrenos pertenecen a terceras personas.

Así, habiendo transcurrido más de dos años y medio desde la entrada en vigencia del paquete de los decretos legislativos citados es necesario el estudio, análisis y postulación de los cambios necesarios para fortalecer el proceso de formalización.

5.2. De los logros del Proceso de Formalización

Mediante Oficio Múltiple 009-2016-MINAM/DM, el Ministerio del Ambiente remitió documento resumen de los logros y realidades de la Política de Formalización de la Minera Informal e Interdicción de la Minería Ilegal. A continuación detalle de los logros y las consecuencias de llevar todo el proceso a fojas "0":

Tema	Logro	Consecuencia de llevar todo a fojas cero "0"
Voluntad de formalización	- 70 000 (setenta mil) operadores muestran su voluntad de ser formalizados presentando su Declaración de Compromiso	Derogar los Decretos Legislativos implicaría desconocer dicha voluntad y darle una amnistía a los ilegales, sin propuesta alternativa alguna.
Registro de Contribuyentes	- 40 648 (más de cuarenta mil) operadores tienen RUC evidenciando su voluntad de incorporarse al sistema legal.	Estos operadores se verían desfavorecidos por la amnistía al derogarse los Dec. Leg. pues no tendrían incentivo alguno para ser formales.
Operadores formalizados	-1656 operadores formalizados a mayo del 2016 en La Libertad, Puno, San Martín, Piura, Pasco, Arequipa y Lima Provincias.	Derogar el Decreto Legislativo 1005 implica desconocer el proceso de formalización y el esfuerzo llevado a cabo por estos operadores ya formalizados.

	<p>-Ellos están asociados en 109 empresas, cumpliéndose el incentivo de asociatividad que los Decretos Legislativos promueven.</p> <p>-Arequipa espera formalizar 500 operadores en mayo 2016 y 2 mil quinientos hacia finales de este año.</p> <p>-La Libertad espera contar con más de 1000 formalizados para junio del presente año.</p>	
Instrumentos de Gestión Ambiental	<p>- Más de 2 000 (dos mil) Instrumentos de Gestión Ambiental Correctivos presentados a nivel nacional.</p>	<p>-Derogar los Decretos Legislativos implicaría desconocer el esfuerzo de los mineros que buscan operar con responsabilidad ambiental.</p> <p>-Detener el proceso sería premiar a Gobiernos Regionales que de manera dolosa, como el Gobernador Regional de Madre de Dios que a la fecha no ha evaluado 652 IGACs presentados y que tal como aparece en la auditoría de la Contraloría General de la República lo hace pasible de responsabilidad.</p>
Uso de mercurio	<p>-De 2012 a 2015 se ha reducido en 60% la importación del mercurio, al ser una sustancia fiscalizada.</p> <p>-0% importación de mercurio al 2016. (Pero está ingresando ilegalmente por Bolivia)</p>	<p>Al derogar los Decretos Legislativos dejaría de ser una sustancia fiscalizada y generaría mayor contaminación y perjuicio a la salud de las personas, que la identificada por el Instituto Carnegie de la Universidad de Stanford.</p>
Persecución del delito	<p>-1 000 (un mil) procesos judiciales por delito de minería ilegal</p> <p>-30 (treinta) sanciones penales</p> <p>-4 (cuatro) operadores en prisión por delito de minería ilegal</p>	<p>El sobreseimiento (archivo) inmediato de todos los procesos y la liberación inmediata de los encarcelados.</p> <p>Lo cual tendría una reacción en cadena sobre la actividad, pues al no ser sancionadas penalmente</p>

		<p>muchos decidirían desarrollar la actividad lo que traería como consecuencia un fuerte impacto en el comportamiento de las poblaciones que migrarían a las zonas mineras, asimismo, originando un impacto ambiental negativo.</p>
Pago de tributos		<p>- 5.9 millones de soles recaudados por detracción tributaria</p>
Transacciones formales de comercialización de oro	<p>-Al año 2014 se realizaron a través de Activos Mineros S.A. 23,752 (veintitrés mil setecientos cincuenta y dos) transacciones formales con un valor de S/. 508'474,895 al amparo de los Convenios de Comercialización. Entre enero y junio de 2015 se registraron 9,390 operaciones de compra-venta de oro por un valor de S/. 985'785,545.</p> <p>-Registro de Comercializadores y Procesadores de Oro con más de 4,500 inscritos (es necesaria una depuración del mismo)</p>	<p>No sería posible la transacción formal como se está llevando a cabo a través de convenios de comercialización.</p>
Control de insumos químicos	<p>-17 (diecisiete) rutas fiscales y 8 puestos de control en Madre de Dios.</p> <p>-Segundo semestre del 2015 en Madre de Dios se realizaron 3,607 intervenciones a vehículos que transportaban combustible. (Incautaron: 20,885 galones de Diesel, 1,086 Kg de mercurio, 33,800 Kg de Cianuro y 106 medios de transporte por el delito previsto en el art. 272^a del Código Penal).</p> <p>-Del 2014 a la fecha mas de 970</p>	<p>-Sin un adecuado control de los insumos químicos (combustibles, mercurio, cianuro) las actividades de minería ilegal se expandirían y crecerían.</p> <p>-No sería posible el control, incautación e inmovilización.</p>

	<p>toneladas de combustible incautado. Se dispuso el uso obligatorio de del sistema de posicionamiento global (GPS) en las unidades de transporte de hidrocarburos.</p> <p>-Incorporó al departamento de Madre de Dios en el régimen Complementario de Control de Insumos Químicos. Se establecieron cuotas de hidrocarburos para los establecimientos de venta al público de combustibles y consumidores directos.</p>	
Interdicciones	<p>-Más de 200 acciones de interdicción lideradas por ACAFMIRA.</p> <p>-Entre los meses de abril y mayo 2016 la Marina de Guerra del Perú asentada en los Puestos Azul y Otorongo de SERNANP en el Río Malinowski ha destruido 20 campamentos, 62 máquinas, 41 motores y 34 bombas de succión.</p>	<p>-No poder combatir los delitos de minería ilegal en zonas intangibles y permitir que ésta actividad terminé por devastar la Amazonía Peruana.</p> <p>-Afectación del potencial turístico del Área Natural Protegida de mayor importancia y afluencia en la parte amazónica.</p>
Erradicación de la actividad minera ilegal en Áreas Naturales Protegidas	<p>Se ha logrado erradicar la minería ilegal en la Reserva Comunal El Sira, en la Zona Reservada San Fernando y en la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas y en parte del Parque Nacional Huascarán.</p>	<p>-Avalar el desarrollo de actividades ilegales que no cumplen con estándares ambientales apropiados ni medidas de prevención y/o mitigación en las áreas naturales protegidas, perjudicando la finalidad por la cual fueron creadas.</p> <p>-Retorno de la actividad de minera ilegal en dichas ANPs.</p> <p>-Imposibilidad de erradicarlos nuevamente.</p>

<p>Personas sometidas a trata o explotación sexual rescatadas</p>	<p>-Entre el año 2014 al 2016 más de 250 víctimas del delito de trata de personas han sido rescatadas de zonas de incidencia de minería ilegal.</p> <p>-Se creó la Central Única de Denuncias del Ministerio del Interior asignándose de manera exclusiva a la Línea Contra la Trata de Personas al 1818 opción 1 (Más de 2700 llamadas atendidas durante el 2015)</p> <p>-9 de febrero del 2016 se aprobó el Reglamento de la Ley N°28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y se creó la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes</p>	<p>-No se podrá rescatar a las víctimas de trata de personas perjudicadas por las mafias de la minería ilegal.</p> <p>-Son justamente en los operativos de interdicción que se aprovecha para identificar la zona y verificar y rescatar, de ser el caso, víctimas de trata.</p>
<p>Inmovilizaciones de oro</p>	<p>Desde finales del 2013 al 2015 la Intendencia de Control Aduanero realizó 35 inmovilizaciones a 24 empresas con un peso total de 1,021,658kg por el valor de USD\$ 37,692,473,25</p>	<p>No sería posible la incautación porque ya no sería considerado oro ilegal.</p>
<p>Fiscalización a cargo de OEFA y supervisión de entidades</p>	<p>-OEFA supervisa a los 25 GOREs a fin de verificar el cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental en materia de minería, siendo la Región Piura la mejor calificada y Ancash la última.</p> <p>-OEFA realiza aprox. 6 talleres macroregionales anuales de capacitación en fiscalización ambiental.</p> <p>-Instalación de mesas de trabajo con 8 GOREs</p> <p>-El OEFA ha impuesto una multa de cuatrocientos noventa y ocho con diecinueve centésimos</p>	<p>-Se debilitaría la competencia del OEFA para realizar acciones de fiscalización ambiental en minería ilegal.</p> <p>-Los gobiernos regionales dejarían de reportar la ejecución de sus actividades de supervisión y fiscalización ambiental, lo cual debilitaría el seguimiento continuo que se realiza en cuento al correcto desempeño de la ejecución de tales funciones.</p>

	<p>(498.19) UIT, por realizar actividades mineras sin contar con certificación ambiental.</p> <p>-El OEFA ha declarado en nueve (9) procedimientos administrativos sancionadores, que el real estrato al que pertenecen los administrados es el de la mediana y gran minería.</p>	
--	---	--

5.3. Derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado: Sentencia del Tribunal Constitucional

Ahora bien, la necesidad de modificaciones y nuevas propuestas al proceso de formalización no pueden realizarse de manera aislada, siendo necesario equilibrar los cambios necesarios con el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado.

Con fecha 17 de julio de 2012 el Tribunal Constitucional emitió sentencia recaída en el expediente 316-2011-PA/TC sobre el recurso de agravio constitucional interpuesto por la Empresa Minera de Servicios Generales S.R.L. con la finalidad de que se les inaplique el Decreto de Urgencia 012-2010 – norma que declaró de interés nacional del ordenamiento minero en el Departamento de Madre de Dios y que fue derogada mediante Decreto Legislativo 1100.

En concreto, respecto al derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado, el Tribunal Constitucional manifiesta lo siguiente:

6. En la STC 0048-2004-AFTC, se determina que el derecho *a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado* (art. 2.18 de la Constitución), "comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido" (fund. 17). De ahí que este de derecho se concrete en el derecho a que el medio ambiente se preserve [el subrayado es nuestro].
7. De otro lado, en la Sentencia 03343-2007-PA (caso *Cordillera Escalera*) el Tribunal afirmó que el carácter social de nuestro régimen determina que el Estado no pueda permanecer indiferente antes las actividades económicas de los particulares, lo que, no supone la posibilidad de interferir de manera arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos. En una economía social de mercado, tanto los particulares como el Estado asumen deberes específicos; en el primer caso,

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

el deber de ejercitar las referidas libertades económicas con responsabilidad social, mientras que, en el segundo, el deber de ejercer un rol vigilante, garantista y corrector, ante las deficiencias y fallos del mercado, y la actuación de los particulares. En la actualidad, existe consenso en señalar que la actividad empresarial, siendo esencialmente lucrativa, no se opone a asumir una responsabilidad social. El concepto de responsabilidad social de la empresa tiene diversos ámbitos de aplicación, de un lado, el interno: relativo al respeto de los derechos laborales de los trabajadores, así como al buen gobierno corporativo; y de otro lado, el externo, que enfatiza más las relaciones entre la empresa, la comunidad y su entorno (fundamentos 21 -25) [el subrayado es nuestro].

De lo mencionado, podemos extraer dos aspectos fundamentales que serán pilar de la propuesta a enunciar:

- 1. El derecho a gozar un medio ambiente equilibrado es un derecho constitucional; el mismo no se concretiza sino en la medida de que el medio ambiente se preserve.**
- 2. Tanto particulares como privados deben cumplir con este deber de preservación del medio ambiente, siendo el Estado garante, vigilante y corrector de este deber.**

En virtud de lo mencionado, y en aplicación a la problemática de la minería ilegal a nivel nacional, podemos afirmar que, no es posible realizar actividad minera sin cumplir con los obligaciones legales ambientales establecidas por el ordenamiento; no existiendo excepción alguna a este supuesto, es deber del Estado, en su papel garante, vigilante y corrector, velar por el cumplimiento de dichas obligaciones.

5.4. Sobre la exclusión del requisito de acreditación de la titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera

Los proyectos 2805/2013-CR y 3831/2014-CR, plantean la modificación del artículo 6° del Decreto legislativo N° 1105, incluyendo un quinto párrafo consistente en la reversión del título de la concesión minera, otorgada al titular minero que no acuerda celebrar un contrato de explotación con el sujeto de formalización y la obligación de celebración de contratos, respectivamente..

Al respecto es necesario invocar en primer lugar, a la Constitución Política del Perú específicamente los artículos que componen su Título III, Capítulo III de la Propiedad, donde entre otros aspectos claramente dispone que, *nadie puede ser privado de su propiedad sino exclusivamente por causa de seguridad nacional o necesidad pública.*

Además la libertad de contratación también es un derecho constitucionalmente reconocido, cuya definición según jurisprudencia del Tribunal Constitucional garantiza la autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

de elegir al co-celebrante y la autodeterminación para decidir de común acuerdo la materia objeto de regulación contractual.

Teniendo en cuenta los derechos constitucionales antes referidos, además de lo establecido por el TUO de la Ley General de Minería, y lo dispuesto por el art 23° de la Ley N° 26821 Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales¹, la no celebración de un contrato relacionado con el derecho minero concedido no puede definirse como una causal de pérdida del título de la concesión minera.

Toda vez que el Proceso de Formalización de la Actividad Minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, no puede vulnerar los derechos de terceros previamente otorgados, la propuesta materia de análisis resulta no viable.

5.5. Utilización de equipos y maquinarias

El Decreto Legislativo 1100, dentro del artículo 5, dispone prohibiciones en cuanto al uso de maquinarias e instrumentos en el ámbito de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, tal como se detalla a continuación:

Artículo 5.- Prohibiciones Prohíbese en ámbito de la pequeña minería y minería artesanal lo siguiente:

5.1 El uso de dragas y otros artefactos similares en todos los cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales. Entiéndase por artefactos similares a los siguientes:

- a) Las unidades móviles o portátiles que succionan materiales de los lechos de ríos, lagos y cursos de agua con fines de extracción de oro u otros minerales.*
- b) Draga hidráulica, dragas de succión, balsa gringo, balsa castillo, balsa draga, tracas y carancheras.*
- c) Otros que cuentan con bomba de succión de cualquier dimensión y que tengan o no incorporada una zaranda o canaleta.*

¹ Artículo 23.- La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo.

La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que esta Ley o la legislación especial exijan para mantener su vigencia en el registro respectivo.

Las concesiones son bienes incorporales registrables. Pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales el tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada. La concesión, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella, deberán inscribirse.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

d) *Cualquier otro artefacto que ocasione efecto o daño similar.*

5.2 Los bienes, maquinarias, equipos e insumos utilizados para el desarrollo de actividades mineras ilegales, tales como el uso de cargador frontal, retroexcavadora, volquete, compresoras y perforadoras neumáticas, camión cisterna que proveen combustible o agua y otros equipos que sin perjuicio de su potencia, tamaño, volumen o capacidad de carga estén destinados al mismo fin.

5.3 La instalación y uso de chutes, quimbaletes, molinos y pozas de cianuración para el procesamiento de mineral, motobombas y otros equipos, sin perjuicio de su potencia, tamaño, volumen o capacidad de carga, y que se utilizan en el desarrollo de actividades mineras ilegales. Las entidades de fiscalización correspondiente y los Ministerios del Interior, Producción, Transportes y Comunicaciones, en el marco de sus funciones y competencias, son los encargados de controlar y supervisar la distribución, transporte, comercialización, posesión y utilización de mercurio o cianuro.

Las actividades mineras que se ejecuten incurriendo en las prohibiciones y restricciones a que se refiere este artículo, son ilegales y determinan el inicio de las acciones de interdicción establecidas en el artículo 7º del presente Decreto Legislativo; sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar.

Las modificaciones planteadas en los proyectos 3831/2014-CR y 3898/2014-CR no son consideradas viables debido a que la medida contemplada en el Decreto Legislativo 1100 es proporcional con el bien jurídico que se protege.

Lo mencionado, pues, ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional, mediante *test de proporcionalidad* en la sentencia recaída en el expediente 316-2011-PA/TC – desarrollada en puntos anteriores – de la siguiente manera:

19. A fin de determinar si es que las restricciones establecidas por la norma son razonables, y por ende constitucionales, es ya usual en la práctica jurisprudencial de este Tribunal aplicar el test de proporcionalidad. Como ya es conocido este test está conformado por tres sub-criterios.

[...]

20. Analizado lo dispuesto por el artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 1100 es de referirse que la medida adoptada es idónea. Y es que la prohibición del uso de dragas cumple con el objetivo de evitar el impacto que su utilización produce en el ambiente. Las dragas ocasionan graves impactos de corto y largo plazo al sistema, puesto que al remover ingentes cantidades de sedimentos de los ríos se genera contaminación, alteración del cauce de los ríos, impactos biológicos, destrucción de los hábitats acuáticos, alteración de ecosistemas inundables y destrucción de la vegetación ribereña [ver: Brack Egg, Antonio, Álvarez, Josu, Sotero, Víctor. *Minería Aurífera en Madre de Dios y Contaminación con Mercurio: Una Bomba de Tiempo*. Ministerio del Ambiente, Lima, 2011]. Por lo tanto su prohibición no solo persigue un fin legítimo sino que también queda demostrado el nexo entre su prohibición y el fin legítimo perseguido.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

21. La medida también resulta necesaria. En primer lugar cabe recalcar que los demandantes no han planteado una medida alternativa. Y en segundo lugar, los efectos producidos por las dragas son de tal magnitud que no es factible insistir con ese tipo de tecnología que causa daños desproporcionados. Además, es relevante precisar que la facultad de demoler o destruir tales tipos de unidades se realiza solo cuando no puede procederse al decomiso. Así, esta es solo una medida excepcional, limitada a una situación particular y cuyo objeto guarda concordancia con el objetivo de la norma.

22. Por último, sobre el subcriterio de proporcionalidad en sentido estricto, debe tenerse en consideración la protección del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado y el derecho a la salud las poblaciones aledañas, ya que, como se ha advertido, el objetivo de la norma es evitar el impacto negativo de las dragas en el ecosistema. En este caso, el Poder Ejecutivo ha determinado que debido al impacto generado en el ambiente por el uso de las dragas, su utilización debe ser fuertemente restringida; en tal sentido, si bien se trata de una restricción intensa o grave al derecho de propiedad, la protección del ambiente, y de la salud de la población aledaña a los lugares en donde se realiza este tipo de actividad es también elevada. Ello no solo por los daños presentes sino también por el peligro de afectar el ecosistema irremediablemente, ante ello, se opta por evitar la utilización de tal método de extracción de minerales. Debe considerarse además, que el impacto por la utilización de las dragas no solo afectaría a las poblaciones actuales, sino que eventualmente afectaría a las generaciones futuras. Así, la intensidad del daño que causan las dragas justifica la intensidad de su prohibición.

23. Estando a lo expuesto se aprecia que al desarrollarse el subcriterio de proporcionalidad en sentido estricto se determine un empate en la ponderación. Frente a esta situación este Tribunal considera que en virtud del principio *in dubio pro legislatore* (en este caso el Poder Ejecutivo por delegación del Congreso) y tomando en cuenta la delegación que existe por parte del legislador para normar aspectos relativos a la propiedad en su dimensión del derecho de empresa, es que la medida legislativa debe ser declarada constitucional en este extremo. En efecto, en este caso el principio democrático y la materia sobre la cual se regula termina por decantar los fundamentos de este Colegiado en la presente causa a favor de la normativa cuestionada. **Por consiguiente, en lo que respecta a los artículos 5 y 7.2 del Decreto Legislativo N.º 1100, es de apreciarse que la norma, en este extremo supera el test de proporcionalidad, quedando demostrada su constitucionalidad** [el resaltado y subrayado es nuestro].

5.6. Sobre la propuesta de un nuevo Régimen Especial de Formalización de la Minería Informal

El proyecto de ley 5139/2015-CR plantea la creación de un Régimen Especial de Formalización de la Minería Informal, de carácter permanente y bajo la responsabilidad del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico.

El vigente proceso de formalización, de acuerdo al artículo 3 del Decreto Legislativo 1105, que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, es aquél mediante el cual se establecen y administran los requisitos, **plazos** y procedimientos para que el sujeto de formalización

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

pueda cumplir con la legislación vigente. El sujeto de formalización a que se refiere el párrafo anterior puede ser una persona natural, una persona jurídica o un grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad.

El Proceso de Formalización, añade el mencionado artículo, culmina en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses; es decir el vigente proceso de formalización es un proceso extraordinario y temporal.

En este sentido, la presidencia de la comisión, ha considera inviable establecer un régimen permanente para una problemática que se espera disminuir sustancialmente a diciembre de 2016. En suma a lo mencionado, el establecimiento de un Régimen Especial de Formalización de la Minería Informal, promovería el desarrollo de la actividad minera no formal y sin cumplir las obligaciones legales que la actividad demanda, ya que en todo momento se preferiría acogerse a este nuevo régimen que al régimen ordinario establecido en la Ley General de Minería.

5.7. Respetto al papel del INGEMMET dentro del nuevo Régimen Especial de Formalización de la Minería Informal (REFORMI)

Con fecha martes de 26 de junio de 2016, la presidencia de la comisión convocó a reunión de trabajo con la finalidad de evaluar la viabilidad de los proyectos de ley materia del presente predictamen. A la mencionada reunión asistieron funcionarios de la Dirección de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas, Alto Comisionado en Asunto de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental de la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio del Ambiente e Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico - INGEMMET.

El proyecto 5139/2015-CR determina, en su artículo 3, que el INGEMMET será la única autoridad competente en materia de formalización de la minería informal, a través del REFORMI; sobre lo mencionado, cabe decir que en la mencionada reunión los **funcionarios representantes del INGEMMET afirmaron 1) desconocer el proyecto de ley en mención y 2) que el INGEMMET haya opinado favorablemente respecto a la tarea que el proyecto de ley les encarga.**

Cabe mencionar que INGEMMET, según el artículo 2 del Decreto Supremo 035-2007-EM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico - INGEMMET, es un Organismo Público Técnico Descentralizado del Sector Energía y Minas del Perú y que tiene como objetivo la obtención, almacenamiento, registro, procesamiento, administración y difusión eficiente de la información geocientífica y aquella relacionada a la geología básica, los recursos del subsuelo, los riesgos geológicos y el geoambiente. Asimismo, tiene como objetivo conducir el Procedimiento Ordinario Minero, incluyendo la recepción de petitorios, el otorgamiento de concesiones mineras y su extinción según las causales fijadas por la ley, ordenando y sistematizando la información georeferenciada mediante el Catastro

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

Minero Nacional, así como la administración y distribución del Derecho de Vigencia y Penalidad. Por tanto, carece de experiencia para encabezar el proceso de formalización minera.

Ahora bien, en suma a lo mencionado, mediante Oficios 215-2016-INGEMMET/PCD y 231-2016-INGEMMET/PCD, el INGEMMET, a través de la Presidenta del Consejo Directivo del INGEMMET, Ing. Susana Vilca, concluye lo siguiente:

- Que el Proyecto de Ley 5139/2015-CR colisiona con la Constitución Política del Estado al regular que la falta de acuerdo entre el sujeto de formalización y el titular de la concesión minera será resuelto por el INGEMMET, sin considerar libertad de contratación que consagra las normas constitucionales. Asimismo, contraviene la Ley de Bases de Descentralización, Ley 27783, la cual señala como principio que el proceso es irreversible, por lo que cualquier propuesta normativa no debe transgredir dicho principio.
- Igualmente, se colisiona con la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, la cual establece específicamente la competencia de los Gobiernos Regionales respecto a la pequeña minería y minería artesanal, siendo que la propuesta pretende despojarlos de dicha función derogando en parte la ley orgánica citada; y la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, pues el proyecto pretende que INGEMMET dicte normas estableciendo un procedimiento de formalización, dejando de lado el procedimiento establecido por normas con rango de ley (decretos legislativos).
- El INGEMMET no fue consultado para ser incluido en el Proyecto de Ley 5139/2015-CR; es decir respecto a las funciones que se le encomendarían al INGEMMET para llevar a cabo el proceso de formalización.
- Las funciones del INGEMMET corresponden a la investigación geológica y al otorgamiento de concesiones mineras, no teniendo el INGEMMET la experiencia en labores formalización minera.

5.8. Respeto al Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Proceso de Formalización de la Minería Informal

El Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Proceso de Formalización de la Minería Informal, mediante Oficio N° 001-2016/CEM-GTFMI-CR, remite el Informe N° 1, el mismo que, según el documento en mención, fue elaborado en virtud de las exposiciones del:

- Directora General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas,
- Director Regional de Energía y Minas — GR. ICA,
- Gerente Regional de Energía y Minas — GR. AREQUIPA,

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

- Director Regional de Energía y Minas- GR. MADRE DE DIOS,
- Director Regional de Energía y Minas — GR. PUNO,
- Presidente del Consejo Directivo del INGEMMET,
- Presidente de la Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú — FENAMARPE,
- Presidente de la Central Nacional de Mineros —CENAMI,
- Presidente de la FERPEMINA- Puno,
- Presidente de la FERMAR – Arequipa,
- Presidente de la Asociación de Mineros de Secocha — Arequipa,
- Presidente de la Asociación san Blas —Cajamarca;

En base a las exposiciones recibidas y la información proporcionada el Informe remitido concluye que los principales problemas observados en el proceso de formalización minera son²:

1. La Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas y las Direcciones Regionales de Energía y Minas no cuentan con la estructura organizativa y los recursos técnicos y financieros necesarios para conducir el proceso de formalización de la minería informal.

Para ello se requiere fortalecer la institucionalidad del organismo responsable de dicho proceso, determinando que el INGEMMET asuma ese rol como única autoridad competente en la materia, por ser un organismo especializado y preparado para dirigir y conducir el proceso bajo un régimen especial de formalización.

2. Las etapas y plazos establecidos para el proceso son excesivamente burocráticas y perentorias, por cuanto las declaraciones de compromisos presentadas en su mayoría son canceladas debido al vencimiento de los plazos y el incumplimiento de los requisitos exigibles. A su vez el registro de saneamiento no ha resuelto el problema en cuestión. Del mismo modo los IGACs presentados son mayormente observados y devueltos a los interesados, neutralizando los trámites de aprobación.

El mayor problema existente es la falta de acuerdos y contratos de explotación o cesión entre los titulares de las concesiones mineras y los mineros informales, sin cuyo requisito la mayoría de expedientes no avanzan y terminan cancelados, lo cual hace inviable proceso de formalización.

² La presidencia de la comisión no comparte las conclusiones incluidas en el informe del Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Proceso de Formalización de la Minería Informal.

Se requiere una profunda simplificación del proceso, y el otorgamiento de facilidades para asegurar el cumplimiento progresivo de las exigencias y la viabilidad integral del proceso, que sería fijado mediante directivas por la autoridad competente.

3. Las reglas del proceso de formalización fijadas por el Decreto Legislativo N° 1005 y sus normas complementarias y reglamentarias, no garantizan la continuidad y eficacia del desarrollo del proceso de formalización, por el contrario han generado confusión con los Decretos Legislativos que regulan la minería ilegal.

Se requiere restablecer la aplicación de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 013-2002-EM, cuya regulación está articulada a la Ley General de Minería, que contienen reglas idóneas y simplificadas para la eficiencia y eficacia del proceso de formalización de la minería informal, comprendida entre pequeños mineros y mineros artesanales. En ese sentido es conveniente derogar o dejar sin efecto las normas que regulan el actual proceso de formalización, cuyos resultados son infructuosos.

4. Finalmente es necesario que el Estado brinde apoyo a los pequeños productores mineros que vienen operando como informales y necesariamente tienen que ser formalizados en forma obligatoria.

Para dicho fin, tanto el INGEMMET como los gobiernos regionales deberán brindar la asistencia técnica a su alcance, que permita a los interesados comprobar estos incentivos del Estado y mantener su compromiso de formalización hasta su culminación definitiva.

Informe en la que, el Grupo de Trabajo concluye con la necesidad de formular el presente proyecto de Ley que propone la Ley de Fortalecimiento del Proceso de Formalización de la Minería Informal, el mismo que ha sido suscrito en forma multipartidaria por los señores Congresistas miembros del Grupo de Trabajo y de la Comisión de Energía y Minas, habiendo sido presentado para su trámite correspondiente.

Asimismo, el informe remitido brinda un cuadro resumen de la información y datos proporcionados por las Direcciones Regionales de Energía y Minas de los Gobiernos Regionales, sobre las acciones y avances del proceso de formalización minera, se ha recibido la información; **sin embargo no se ha remitido a la presidencia de la comisión la documentación original o copia sobre la cual se ha elaborado el cuadro que se muestra a continuación:**

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

GOBIERNO REGIONAL	DECLARACIONES DE COMPROMISO	REGISTRO DE SANEAMIENTO	IGAC
	Ingresadas/canceladas		Presentado/Aprobado
AMAZONAS	119/65	54	04/00
CALLAO	13/06		
CERRO DE PASCO	1016/310	707	46/02
HUANCAVELICA	555/18	373	70/01
HUANUCO	518/57		36
LAMBAYEQUE			(17 Fiscalizaciones)
UCAYALI			10/02
MOQUEGUA	173/116		26/00
LIMA	1337	784	137/10
CUSCO	2501	875	74/07
APURIMAC	7814	3353	22/02
TACNA	246	170	05
SAN MARTIN	91/12	79	16/05
MADRE DE DIOS	4893	3792	702
AYACUCHO	10771/419	4456	58/14

En la sesión ordinaria, de fecha 4 de mayo del presente, el Grupo de Trabajo remitió a la presidencia de la comisión un nuevo informe, el cual incluía el siguiente texto sustitutorio:

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley
2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR,
4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

3898/2014-CR, 4132-2014-CR y 5139/2015-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY DE FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE
FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA INFORMAL.

Artículo 1º Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto fortalecer el proceso de formalización de la minería informal mediante un régimen especial que facilite su ejecución en forma ordenada, eficiente y simplificada.

Artículo 2º Régimen Especial de Formalización de la Minería Informal.

Créase el Régimen Especial de Formalización de la Minería Informal (REFORMI), de carácter específico y transitorio, con los siguientes alcances:

- a) Se aplica sólo a los mineros informales que tengan una dimensión productiva equivalente a la de pequeños productores mineros o de productores mineros artesanales a la entrada en vigencia de la presente Ley.
- b) En ningún caso se aplica a la minería ilegal.
- c) La solicitud de acogimiento al REFORMI y su registro en su sistema tiene carácter de declaración jurada permanente para todo efecto hasta la culminación de los trámites de formalización.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley
2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR,
4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

- d) El proceso de formalización se rige por la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2002-EM, así como por la presente Ley.
- e) El Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET) es la autoridad competente para dirigir y conducir el proceso de formalización objeto de la presente Ley. Goza de autonomía técnica y administrativa para el ejercicio de sus funciones y atribuciones sobre la materia, sin perjuicio del rol orientador y consultivo que deberán cumplir la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas y las Direcciones Regionales de Energía y Minas, conforme al artículo 3º.

Artículo 3º Autoridad Competente.

A partir de la vigencia de la presente Ley, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET) es la única autoridad competente en materia de formalización de la minería informal, a través del REFORMI. Para tal efecto, dirige las competencias y funciones en materia de formalización minera asignadas a las diferentes dependencias e instancias administrativas del Poder Ejecutivo, en especial la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas y las Direcciones Regionales de Energía y Minas, que desempeñan un rol orientador y consultivo, conforme al inciso c) del Artículo 2º.

Artículo 4º Funciones y atribuciones del INGEMMET en el ámbito del REFORMI.

El INGEMMET tiene, en el ámbito del REFORMI, las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Dirigir, ejecutar y supervisar el proceso de formalización de la minería informal, bajo el REFORMI, en todas sus etapas, comprendiendo las acciones de identificación, calificación, evaluación y registro, hasta la certificación correspondiente, en los términos y plazos que establezca para dicho fin.
- b) Aprobar el formato único de la solicitud de formalización, que tendrá carácter de declaración jurada permanente, así como la simplificación de los requisitos exigibles que podrán cumplirse en forma progresiva.
- c) Disponer la revocación de las solicitudes de quienes proporcionen información falsa o adulterada e incurran en acciones ajenas a su actividad operativa, los cuales serán excluidos automáticamente y con carácter definitivo del proceso de formalización.
- d) Otorgar los certificados de acceso a la actividad minera formal a quienes hayan concluido satisfactoriamente su trámite de formalización.
- e) Aprobar las directivas y mecanismos necesarios para facilitar el proceso de formalización en sus diferentes etapas y proponer, en su caso, las normas que se requieran con tal objeto.
- f) Atender los reclamos y dirimir las controversias que surjan entre los interesados inmersos en el proceso de formalización y los titulares de las concesiones mineras, en los que no exista acuerdo o contrato de explotación por mutuo entendimiento.
- g) Resolver los recursos administrativos que formulen los interesados en el marco del REFORMI. En caso de apelación, su resolución en segunda instancia pone fin al procedimiento.
- h) Administrar los recursos financieros que se le asigne o transfiera para el cumplimiento y la ejecución del proceso de formalización.
- i) Celebrar los convenios y contratos que requiera para el cumplimiento y la ejecución del proceso de formalización.
- j) Las demás funciones y atribuciones que le corresponda conforme a la presente Ley y su Reglamento.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

Artículo 5º Transferencia de competencias y funciones.

Las dependencias e instancias administrativas que hubieren sido encomendadas o vienen ejerciendo competencias y ejerciendo funciones sobre el proceso de formalización minera, o cuenten con información o documentación vinculadas a dicho proceso, adecuarán sus actividades a la presente ley y a las directivas que emita el INGEMMET.

Artículo 6º Acogimiento al REFORMI.

Los interesados y obligados a formalizarse presentarán sus solicitudes de acogimiento al REFORMI en el formato único de formalización preestablecido por la autoridad competente, a través de las ventanillas únicas instaladas en las Direcciones Regionales de Energía y Minas de los Gobiernos Regionales y las Oficinas Zonales del INGEMMET.

Se incluye dentro de los interesados y obligados a formalizarse a quienes tengan contratos de cesión o de explotación sobre las concesiones que explotan.

Las solicitudes debidamente calificadas son registradas en el sistema, dando inicio al trámite del respectivo expediente de formalización.

Artículo 7º Trámite de formalización y plazo máximo.

El trámite de los expedientes de formalización se sujeta a los términos y plazos que fije el INGEMMET, otorgando facilidades para el cumplimiento progresivo de los requisitos exigibles.

El plazo máximo para el trámite de formalización no podrá exceder de un año, computado desde la fecha de presentación y registro de la correspondiente solicitud en el sistema.

El INGEMMET está obligado a resolver antes del vencimiento de dicho plazo, bajo responsabilidad de sus funcionarios competentes.

El INGEMMET considera concluido satisfactoriamente el proceso de formalización con la acreditación y vigencia de la inscripción del interesado en el RUC, y la presentación de los correspondientes Declaración de Compromisos y el Instrumento de Gestión Ambiental Correctiva (IGAC). Este último puede ser sustituido por la acreditación de la inscripción en el Registro de Saneamiento a que se refiere el Decreto Supremo Nº 029-2014-PCM. El INGEMMET emitirá de inmediato la respectiva resolución de formalización.

Artículo 8º Resoluciones de formalización.

Las resoluciones de formalización en primera instancia están a cargo de la Presidencia del INGEMMET. Las resoluciones de segunda y última instancia están a cargo de su Consejo Directivo y agotan la vía administrativa.

Artículo 9º Apoyo técnico de los gobiernos regionales y el INGEMMET.

Los gobiernos regionales y el INGEMMET brindarán el apoyo técnico que requieran los productores mineros acogidos al REFORMI, en especial para la elaboración y revisión de los estudios geológicos y de impacto ambiental requeridos para su formalización, pudiendo dichas entidades suscribir convenios de cooperación entre sí y otras entidades del Estado, con el referido propósito.

DISPOSICIONES MODIFICATORIAS, COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley
2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR,
4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

DISPOSICIÓN MODIFICATORIA ÚNICA.

Modifícase el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1100, quedando redactado de la siguiente manera:

“Artículo 5°.- Prohibiciones

Prohíbese en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal, así como de la minería informal que se formalice, lo siguiente:

5.1 El uso de dragas y otros artefactos similares en todos los cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales, con una capacidad superior a los 200 (doscientos) caballos de fuerza.

5.2 El uso de mercurio y cianuro en todos los cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales.

El uso de bienes maquinarias y equipos de la minería sujeta a la presente ley no debe superar las capacidades máximas de producción señaladas en el artículo 91° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería para los Pequeños Productores Mineros y los Productores Mineros Artesanales, según fuere el caso.

Las actividades mineras que se ejecuten incurriendo en las prohibiciones y restricciones a que se refiere este artículo, son ilegales y determinan el inicio de las acciones de interdicción; sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar”.



PRIMERA.- SUSTITUCIÓN DE ENTIDAD COMPETENTE EN LA LEY N° 27651 Y SU REGLAMENTO.

En todo aquello que la Ley N° 27651 y su Reglamento hagan referencia como entidad competente al Ministerio de Energía y Minas, se entenderá hecha al INGEMMET.



SEGUNDA.- El Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente, los Gobiernos Regionales y demás entidades a que se refiere el artículo 6° de la presente Ley transferirán al INGEMMET, bajo responsabilidad de sus funcionarios competentes, el acervo documentario que posean sobre el proceso de formalización en ejecución, en un plazo máximo de treinta (30) días naturales computados desde su entrada en vigencia.

SEGUNDA.- EXPEDIENTES EN TRÁMITE.

Los expedientes de formalización en trámite iniciados bajo el Decreto Legislativo N° 1105 se adecuarán a la presente Ley, su reglamento y las directivas que emita el INGEMMET para tal efecto.



Las correspondientes declaraciones de compromisos presentadas equivalen a las solicitudes de acogimiento previsto en el artículo 6° de la presente ley, sin excepción alguna.

TERCERA.- REGLAMENTO DE LA PRESENTE LEY.



Mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y refrendado por el Ministro de Energía y Minas se aprueba el Reglamento de la presente Ley, en el plazo máximo de treinta (30) días naturales computados desde su entrada en vigencia.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

En iguales forma y plazo se aprueba la adecuación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del INGEMMET a la presente Ley.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.

a) Deróguese las normas legales siguientes:

- Los artículos 4º al 10º del Decreto Legislativo N° 1105, Decreto legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- El artículo 10º del Decreto legislativo N° 1100, referido a la competencia de los gobiernos regionales en materia de fiscalización minera; y,
- La Ley N° 29910, Ley que establece un nuevo plazo para la presentación de la declaración de compromisos en el marco del proceso de formalización minera.
- La Séptima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1100.

b) Déjese sin efecto los Decretos Supremos siguientes:

- D.S. N° 006-2012-EM, que aprueba medidas complementarias para la formalización de la actividad minera en zonas comprendidas en el Anexo del Decreto Legislativo n° 1100;
- D.S. N° 012-2012-EM, que otorga encargo especial a la empresa Activos Mineros S.A.C. y dicta medidas complementarias para la comercialización de oro y la formalización de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales;
- D.S. N° 027-2012-EM, que dicta normas complementarias al Decreto legislativo N° 1105 para la comercialización de oro;
- D.S. N° 043-2012-EM, que aprueba los pasos para la formalización de la actividad minera de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal;
- D.S. N° 046-2012-EM, que regula el procedimiento para la emisión del Certificado de Operación Minera Excepcional requerido para la autorización excepcional de explosivos a mineros en proceso de formalización;
- D.S. N° 075-2012-EM, que crea la Comisión Multisectorial Permanente con el objeto realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización;
- D.S. N° 003-2013-EM, que establece precisiones para la formalización minera a nivel nacional; y,
- D.S. N° 032-2013-EM, que aprueba mecanismos encaminados a fortalecer el proceso de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal al amparo del Decreto Legislativo N° 1105.

c) Asimismo déjese sin efecto las normas legales, reglamentarias y administrativas que se opongan a la presente ley o limiten su aplicación.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES.

PRIMERA.- SUSTITUCIÓN DE ENTIDAD COMPETENTE EN LA LEY N° 27651 Y SU REGLAMENTO.

En todo aquello que la Ley N° 27651 y su Reglamento hagan referencia como entidad competente al Ministerio de Energía y Minas, se entenderá hecha al INGEMMET.

SEGUNDA.- AUTORIZACIÓN EXCEPCIONAL AL INGEMMET.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

A efectos de la implementación y ejecución del proceso de formalización que establece la presente Ley, exonerarse al INGEMMET de las restricciones establecidas en el artículo 8º de la Ley N° 30372, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, y demás normas en materia presupuestal, específicamente para la contratación de personal que requiera para el cumplimiento de las funciones encomendadas por la presente Ley.

Asimismo el INGEMMET queda autorizado para contratar con instituciones privadas, mediante adjudicación directa, los estudios y propuestas que requiera para la ejecución eficiente y eficaz del proceso de formalización que establece la presente Ley.

TERCERA.- VIGENCIA DE LA PRESENTE LEY.

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Salvo mejor parecer,
Sala de Comisiones,
Lima, abril de 2016.



Respecto del texto propuesto, la presidencia de la comisión tiene las siguientes observaciones.

Con relación al **artículo 1** se puede comentar lo siguiente:

El objeto de la norma, recoge la denominación de minería informal, lo cual nos conlleva a entender que la definición de dicha denominación es la establecida en el Decreto Legislativo N° 1105.

En ese sentido, se entiende que el proyecto considerará a aquellos sujetos inscritos en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos (RNDC) y en el Registro de Saneamiento (RS), cuando en nuestra opinión sólo se deberían tomar en cuenta a aquellos sujetos que expresaron su voluntad de avanzar, es decir, quienes obtuvieron su RUC y actualmente se encuentran en el Registro de Saneamiento (RS).

A través de este artículo se crea el REFORMI, precisando que tendrá ciertos alcances, como el referido al literal a), en el cual se señala que dicho REFORMI sólo se aplica a los mineros informales que tengan una dimensión productiva equivalente a la de pequeños productores mineros o productores mineros artesanales.

Con relación al **artículo 2** se puede comentar lo siguiente:

En este literal, observamos que no se precisa, si sólo es necesario contar con la condición, o en su defecto con la acreditación (calificación) de los referidos estratos. Ambas situaciones son totalmente distintas, debido a que para tener la condición basta con cumplir los estándares del artículo 91° del TUO de la Ley General de Minería, mientras que para la acreditación, además de cumplir con los mencionados estándares, es necesario obtener la autorización de inicio de actividades mineras.

Asimismo, en lo que respecta al literal c) de este artículo, se menciona que la solicitud de acogimiento al REFORMI y su registro en el sistema tendrán carácter de Declaración Jurada Permanente; generando con este literal un estado de informalidad permanente, dado que se reinscribirían aquellos sujetos denominados mineros informales (que ya se tienen identificados), y además podría entenderse como una apertura para aquellos que no se acogieron al proceso de formalización actual. Cabe señalar que lo mencionado en este párrafo se aprecia también en el numeral 1.2.1 del Informe N° 99-2016-MEM-DGFM de fecha 02 de mayo de 2016.

Este artículo detalla las funciones y atribuciones que tendrá el INGEMMET en el ámbito del REFORMI. Al respecto, debemos indicar que dicha entidad ya ha emitido opinión respecto de este proyecto y en particular sobre su participación. No obstante, también se debe tener en cuenta lo expresado en el numeral 1.2.2 del Informe N° 99-2016-MEM-DGFM de fecha 02 de mayo de 2016.

Con relación al **artículo 4** se puede comentar lo siguiente:

Además de ello, el literal d) precisa que se otorgará certificados de acceso a la actividad minera formal a quienes hayan concluido satisfactoriamente su trámite de formalización; no siendo ello concordante con el procedimiento administrativo, ya que es pertinente que el administrado cuente con un acto administrativo, llámese Resolución.

A su vez, el literal f) nos dice que el INGEMMET atenderá reclamos y dirimirá controversias que surjan entre los interesados inmersos en el proceso de formalización y los titulares de concesiones mineras, en los que no exista acuerdo o contrato de explotación por mutuo entendimiento.

Lo señalado en el párrafo anterior, debe tomar en cuenta que existen dos principales problemas del proceso de formalización actual y son:

1. La mayoría de mineros en proceso de formalización no pueden acreditar la titularidad de concesión minera donde desarrollan sus actividades, dado que dichas áreas de concesiones pertenecen a otras personas (naturales o jurídicas) con título de concesión vigente o las mismas no se encuentran tituladas.
2. Algunos mineros en proceso de formalización no pueden acreditar la propiedad del terreno superficial, dado que dichos terrenos pertenecen a terceras personas.

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

Los problemas antes anotados, no son resueltos en el presente proyecto, ni mucho menos en este artículo, ya que el título de concesión minera otorga a la persona el derecho a explorar o explotar el recurso mineral, no siendo ello materia de una controversia que puede ser resulta por un tercero.

Así también, es oportuno manifestar que éste Sector ha presentado diferentes propuestas normativas orientadas a impulsar el avance del proceso de formalización actual.

En suma a todo lo mencionado, se ratifica lo mencionado en el 5.7 respecto al papel del INGEMMET dentro del nuevo Régimen Especial de Formalización de la Minería Informal (REFORMI), ya que, como se concluyó en dicho punto:

- **El INGEMMET no fue consultado para ser incluido en el Proyecto de Ley 5139/2015-CR**; es decir respecto a las funciones que se le encomendarían al INGEMMET para llevar a cabo el proceso de formalización.
- **Las funciones del INGEMMET corresponden a la investigación geológica y al otorgamiento de concesiones mineras, no teniendo el INGEMMET la experiencia en labores formalización minera.**

5.9. Aspectos penales

Finalmente, con la exclusión de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal de los artículos 5° y 9° del Decreto Legislativo N° 1100 para los que hubieren iniciado su trámite de formalización conforme a la presente proyecto se estaría afectando todos los procesos penales iniciados con la dación del presente, es decir las siguientes conductas dejarían de ser investigadas:

Artículo 307- A Delito de Minería Ilegal

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de ocho años y con cien a seiscientos días-multa, el que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otros actos similares, de recursos minerales, metálicos o no metálicos, sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental.

Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de tres años o con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas.

Artículo 307-B.- Formas agravadas

La pena será no menor de ocho años ni mayor de diez años y con trescientos a mil días-multa, cuando el delito previsto en el anterior artículo se comete en cualquiera de los siguientes supuestos:

Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

1. En zonas no permitidas para el desarrollo de actividad minera.
2. En áreas naturales protegidas, o en tierras de comunidades nativas, campesinas o indígenas.
3. Utilizando dragas, artefactos u otros instrumentos similares.
4. Si el agente emplea instrumentos u objetos capaces de poner en peligro la vida, la salud o el patrimonio de las personas.
5. Si se afecta sistemas de irrigación o aguas destinados al consumo humano.
6. Si el agente se aprovecha de su condición de funcionario o servidor público.
7. Si el agente emplea para la comisión del delito a menores de edad u otra persona inimputable.

Con respecto al Artículo 9 (Acciones del Estado para el Ordenamiento de la minería en pequeña escala) del Decreto Legislativo 1100, **el Estado abandonaría su principal función la protección y Fiscalización y recuperación de zonas degradadas**; es decir ya promovería la adopción de métodos de extracción en la pequeña minería y minería artesanal que protejan la salud humana y eviten la contaminación ambiental y además métodos gravimétricos u otros que no utilicen mercurio ni sustancias tóxicas; y respecto a la autorización de inicio y reinicio se estaría negando el instrumento de gestión ambiental al no hacerse mención al mismo.

VI. CONCLUSIÓN

Por los considerandos precedentemente descritos, la Comisión de Energía y Minas, de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** y por consiguiente envió al archivo de los Proyectos de Ley 2805/2013-CR, 3831/2014-CR, 3898/2014-CR, 4132/2014-CR y 5139/2015-CR.

Salvo mejor parecer,
Sala de Comisiones,
Lima, mayo de 2016.