

UNIVERSIDAD ESAN
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DERECHO CORPORATIVO



Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título Profesional de Abogado

Informe sobre el expediente N° 2343426

Autor:

Pereda Zevallos, Marco Alejandro

Código del alumno:

11200224

Asesor:

Italo Bizerra Osorio

Lima, 2021

1. ABSTRACT

El proceso de formalización minera tiene una amplia regulación normativa, la cual aplica exclusivamente a la pequeña minería y minería artesanal, permitiéndosele el desarrollo de sus actividades de explotación o beneficio durante la vigencia de este proceso.

Es preciso indicar que, desde la creación del proceso de formalización minera, se han establecido plazos para su vigencia, los cuales se han venido prorrogando hasta la actualidad. Al respecto, en la actualidad hay una serie de proyectos de ley en la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República, los cuales tienen como principal objetivo continuar ampliando la vigencia de este proceso excepcional.

El objetivo del presente informe es desarrollar los principales problemas de relevancia jurídica del Expediente N° 2343426, los cuales versan principalmente sobre materias de derecho constitucional, derecho administrativo y derecho minero. En ese sentido, analizaremos los fundamentos que motivaron la emisión de la Resolución Directoral N° 007-2013-MEM/DGFM, mediante la cual la Dirección General de Formalización Minera canceló la Declaración de Compromiso de Gregoria Casas Huamanhuilca; y, por lo tanto, la excluyó del proceso de formalización minera.

Finalmente, se analizarán los fundamentos que sustentaron la emisión de la Resolución N° 274-2015-MEM/CM, mediante la cual el Consejo de Minería, última instancia administrativa en derecho minero, declaró de oficio la nulidad de la Resolución N° 007-2013-MEM/DGFM.

PALABRAS CLAVE:

- Formalización Minera.
- Minería artesanal y de pequeña escala (MAPE).
- Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).

- Nulidad de los actos administrativos.

- Principios de la administración de justicia

2. ÍNDICE

Tabla de contenido

1. ABSTRACT	1
2. ÍNDICE.....	2
3. INTRODUCCIÓN.....	4
4. IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DEL DERECHO DEL EXPEDIENTE	5
4.1. DERECHO MINERO:.....	5
4.2. DERECHO CONSTITUCIONAL:.....	5
4.3. DERECHO ADMINISTRATIVO:.....	5
4.4. DERECHO AMBIENTAL:.....	5
4.5. DERECHO LABORAL:.....	6
4.6. DERECHO PENAL.....	6
5. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL EXPEDIENTE.....	6
5.1. UN CASO EMBLEMÁTICO EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA.....	6
5.2. EL DERECHO MINERO Y EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA.....	8
6. HECHOS O ANTECEDENTES RELATIVOS A LA CONTROVERSI.....	9
6.1. INFORME N° 027-2013-MEM-DGFM/FCHH (INFORME DE LA VISITA TÉCNICA).....	9
6.2. INFORME N° 007-2013/MEM-DGFM	11
6.3. RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 007-2013-MEM/DGFM.....	11
6.4. RECURSO DE REVISIÓN PRESENTADO POR GREGORIA CASAS HUAMANHUILLCA (RECURSO DE REVISIÓN A LA RESOLUCIÓN DE PRIMERA INSTANCIA).....	12
6.5. INFORME N° 048-2013-MEM-DGFM-DC QUE CONTIENE EL AUTO DIRECTORAL N° 008-2013	15
6.6. OFICIO N° 2281-2014-MEM/CM	16

6.7.	ESCRITO DE TÉNGASE EN CONSIDERACIÓN PRESENTADO POR GREGORIA CASAS HUAMANHUILLCA.....	16
6.8.	AUTO DE SALA N° 037-2014-MEM/CM.....	17
6.9.	OFICIO N° 548-2015-MEM/CM	18
6.10.	RESOLUCIÓN N° 274-2015-MEM/CM DE FECHA 16 DE ABRIL DE 2015 (RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA).....	18
6.11.	RESOLUCIÓN S/N CONTENIDA EN EL INFORME N° 097-2015-MEM/DGFM-DC.....	20
7.	IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS.....	20
7.1.	VULNERACIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA.....	20
7.2.	INCOMPATIBILIDAD CON LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	21
7.2.1.	Debido proceso y tutela jurisdiccional.....	21
7.2.2.	Motivación de las resoluciones.....	21
7.3.	INCOMPATIBILIDAD CON LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	21
7.4.	CAUSALES DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	21
8.	MARCO TEÓRICO Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	22
8.1.	ACTIVIDADES MINERAS Y SU EJERCICIO.....	22
8.1.1.	Los recursos naturales.....	22
8.1.2.	Actividad Minera.....	24
8.2.	ESTRATOS DE LA MINERÍA.....	29
8.2.1.	¿Quién es un minero formal?.....	30
8.2.2.	¿Quién es un minero ilegal?.....	31
8.2.3.	¿Quién es un minero informal?.....	33
8.3.	PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA	34
8.3.1.	Procedimiento exclusivo de Pequeños Productores Mineros (PPM) y Productor Minero Artesanal (PMA).....	34
8.3.2.	Ubicación cronológica del expediente.....	36
8.3.3.	La informalidad en el Perú.....	37
8.3.4.	Problemática y beneficios del proceso de formalización minera.....	40
9.	ANÁLISIS SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS.....	67
9.1.	Vulneración a los derechos fundamentales de la persona.....	67
9.2.	Incompatibilidad con los principios de la administración de justicia.....	69

9.2.1. Vulneración al debido proceso y tutela jurisdiccional.....	69
9.2.2. Falta de motivación de la Resolución de primera instancia.....	75
10. POSICIÓN PERSONAL FUNDAMENTADA SOBRE CADA UNO DE LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS.....	83
10.1. VULNERACIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA.....	83
10.2. INCOMPATIBILIDAD CON LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (DEBIDO PROCESO Y TUTELA JURISDICCIONAL).....	85
10.3. FALTA DE MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE PRIMERA INSTANCIA.....	89
10.4. INCOMPATIBILIDAD CON LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	91
10.5. NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	93
11. VALORACIÓN PERSONAL SOBRE LA FORMA EN QUE FUE RESUELTO EL CASO SOBRE EL QUE VERSA EL EXPEDIENTE.....	94
11.1. RESOLUCIÓN DE PRIMERA INSTANCIA.....	94
11.2. RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA	94
12. CONCLUSIONES.....	96
13. REFERENCIAS	98

3. INTRODUCCIÓN

El proceso de formalización minera es un proceso extraordinario aplicable exclusivamente a los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, proceso que tiene como objetivo formalizar sus actividades extractivas y de beneficio, ofreciendo diversas facilidades que permitan al minero en vías de formalización la obtención de la autorización de inicio de actividades de explotación o el título de concesión de beneficio.

Ahora bien, mediante el presente informe, se analizará el expediente de cancelación de la Declaración de Compromisos de Gregoria Casas Huamanhuilca; y, por consiguiente, su exclusión del proceso de formalización minera, lo cual la obligó a paralizar sus actividades.

Mediante el presente informe se analizarán las actuaciones de la autoridad de primera y segunda instancia administrativa, a efectos de identificar los elementos que nos permitan concluir si estas resoluciones fueron emitidas conforme a derecho.

4. IDENTIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DEL DERECHO DEL EXPEDIENTE

El expediente que analizaremos mediante el presente informe es sumamente complejo, toda vez que permitiría realizar un análisis jurídico de las siguientes áreas del Derecho:

4.1. DERECHO MINERO:

El ordenamiento jurídico minero con énfasis en los diversos estratos de la minería, el procedimiento ordinario minero para la titulación de la concesión minera, la autorización de inicio de actividades de explotación, el título de la concesión de beneficio, el proceso de formalización minera y las áreas sobre las cuales es posible desarrollar actividades mineras.

4.2. DERECHO CONSTITUCIONAL:

En relación a los principios y derechos de la función jurisdiccional, sobre la base de la motivación de las resoluciones y la observancia del debido proceso y tutela jurisdiccional.

4.3. DERECHO ADMINISTRATIVO:

Los principios del procedimiento administrativo, los requisitos de validez de los actos administrativos, la motivación del acto administrativo y la nulidad de los actos administrativos.

4.4. DERECHO AMBIENTAL:

La contaminación de los recursos del ambiente (agua, suelo, aire y el ecosistema).

4.5. DERECHO LABORAL:

El cumplimiento de la normativa que regula la seguridad y salud ocupacional en el sector minero.

4.6. DERECHO PENAL

El delito de minería ilegal y los delitos que se relacionan a esta actividad.

Al respecto, si bien es posible desarrollar las seis (6) áreas del derecho identificadas, el tema central versa sobre materias del derecho minero, derecho constitucional y derecho administrativo.

5. JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DEL EXPEDIENTE

5.1. UN CASO EMBLEMÁTICO EN EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA

Con fecha 27 de agosto de 2013, fecha anterior a la realización de la visita técnica y la emisión del Informe N° 027-2013-MEM-DGFM/FCHH, el diario El Comercio¹ publicó que el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, “MINEM”) retiró del proceso de formalización a Gregoria Casas Huamanhuilca. Al respecto, la noticia señaló que la “Tía Goya” había sido retirada del proceso de formalización minera por estar implicada en formar parte de una organización dedicada a la minería ilegal en el departamento de Madre de Dios.

Ahora bien, como se puede observar en la noticia antes mencionada, el MINEM tomó la decisión de retirar del proceso de formalización minera a Gregoria Casas Huamanhuilca por la investigación a cargo del Ministerio Público, es decir, sin existir una sentencia penal firme o un acto administrativo mediante el cual se resuelva excluirla del proceso de formalización por contravenir con las normas que regulan el proceso de formalización minera.

¹ El Comercio, “Ministerio de Energía y Minas retiró de proceso de formalización minera ilegal en Madre de Dios”, 27 de agosto de 2013. Acceso el 20 de mayo de 2021. <https://elcomercio.pe/sociedad/lima/minem-retiro-proceso-formalizacion-minera-ilegal-madre-dios-noticia-1623358/?ref=ecr>

Asimismo, con fecha 30 de agosto de 2013, antes de la emisión de la resolución de primera instancia mediante la cual se resolvió excluir del proceso de formalización minera a Gregoria Casas Huamanhuilca, el MINEM² publicó en su portal web oficial una noticia en donde Guillermo Shinno Huamani, Viceministro de Minas de esa época, señaló que se está cancelando las declaraciones de compromiso de la familia Baca Casas, por lo tanto, estas personas pasan totalmente a la ilegalidad y no pueden realizar actividad minera.

El 8 de septiembre de 2013, un día antes de la emisión de la resolución de primera instancia de la Dirección General de Formalización Minera, el MINEM³ publicó en su portal web oficial sobre la depuración del Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso, indicando que se procedió a separar del proceso de formalización minera a Gregoria Casas Huamanhuilca. Al respecto, el MINEM señaló que se había comprobado que la minera informal superaba la capacidad instalada de producción o beneficio establecida en la norma.

Como se puede apreciar, con anterioridad a los hechos materia del expediente, el nombre de la señora Gregoria Casas Huamanhuilca ya había sido mencionado en diversos medios de comunicación del país, donde la apodaron como “la reina del oro” y se hacía especial énfasis en la investigación del presunto delito de minería ilegal a su contra.

El 9 de marzo de 2012, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental⁴ publicó en su portal web la información de la Revista Poder, mediante la cual se señaló que controlaba todo el negocio de la minería informal en el pueblo y que acumuló una riqueza que le ha permitido adquirir una casa en Estados Unidos.

² Ministerio de Energía y Minas. 2013. “Operativos de interdicción contra la minería ilegal son reforzados en Madre de Dios”. Acceso el 20 de mayo de 2021. <http://www.minem.gob.pe/detallenoticia.php?idSector=1&idTitular=5652>

³ Ministerio de Energía y Minas. 2013. “MEM continúa depuración del Registro Nacional de Declaración de Compromisos”. Acceso el 20 de mayo de 2021. <http://www.minem.gob.pe/detallenoticia.php?idSector=1&idTitular=5664>

⁴ Sociedad Peruana del Derecho Ambiental “Conoce a “Goya”, la reina del oro en Madre de Dios”, 9 de marzo de 2012. Acceso el 20 de mayo de 2021. <https://www.actualidadambiental.pe/conoce-a-goya-la-reina-del-oro-en-madre-de-dios/>

Asimismo, con fecha 31 de marzo de 2012, PERU21⁵ publicó que la procuraduría especializada en lavado de activos del Ministerio del Interior denunció ante la Fiscalía a cinco (5) presuntos implicados en la extracción ilegal de oro en Madre de Dios, dentro de los cuales se encuentra Gregoria Casas Huamanhuilca, conocida como “la Goya”.

Conforme con las noticias antes mencionadas, pese a que recién se estaba investigando a la señora Gregoria Casas Huamanhuilca por el presunto delito de minería ilegal, para el MINEM ya representaba razón suficiente para excluirla del proceso de formalización minera, intención que señaló en varias oportunidades a través de diversos medios de comunicación. Por lo tanto, hubo una serie de hechos irregulares, los cuales serán materia de análisis y desarrollo en el presente informe.

5.2. EL DERECHO MINERO Y EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA

Si bien los principales problemas jurídicos del expediente versan sobre temas de derecho constitucional y derecho administrativo, el caso se desarrolla en el ámbito del derecho minero y el proceso de formalización minera.

La discusión de fondo trata sobre analizar la legalidad de la exclusión del proceso de formalización minera a Gregoria Casas Huamanhuilca, la cual mantenía la condición de minera informal mientras se encontraba inscrita en el Registro de Declaraciones de Compromisos, pero una vez cancelada su inscripción, estaba impedida del desarrollo de actividades mineras, de lo contrario configuraría el delito de minería ilegal.

Al respecto, a efectos de desarrollar el planteamiento de los problemas de relevancia jurídica, será necesario desarrollar el marco teórico del proceso de formalización minera, para lo cual previamente veremos el otorgamiento del título de concesión minera, el acto administrativo de otorgamiento de la autorización de inicio de actividades mineras y la diferencia entre la minería formal, informal e ilegal.

⁵ Peru21, “Denuncian a mineros ilegales”, 31 de marzo de 2012. Acceso el 20 de mayo de 2021. <https://peru21.pe/lima/denuncian-mineros-ilegales-22283-noticia/?ref=p21r>

6. HECHOS O ANTECEDENTES RELATIVOS A LA CONTROVERSI

6.1. INFORME N° 027-2013-MEM-DGFM/FCHH (INFORME DE LA VISITA TÉCNICA)

El Informe N° 027-2013-MEM-DGFM/FCHH de fecha 29 de agosto de 2013, emitido por la Dirección General de Formalización Minera, señaló los resultados de la visita técnica a los derechos mineros que Gregoria Casas Huamanhuilca inscribió en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso, identificada con RNC N° 170003580. Al respecto, el informe identificó las siguientes concesiones mineras donde se realizó la visita técnica:

CONCESIONES MINERAS	CÓDIGO
GAVILAN DE ORO N° 1	17000760X01
PARAISO	040018196
PLAYA MARLENI	070016105
ACUMULACIÓN KARAÑA	040005796Q
CHAVINSA N° 3	17000747X01
28 DE OCTUBRE	17002973X01

Los derechos mineros abarcan una extensión total de 622 hectáreas y se ubican en el área del corredor minero de Madre de Dios, área en la que, conforme a lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1100, se podrá realizar actividad minera siempre que el minero a pequeña escala no utilice los bienes, maquinarias y equipos prohibidos para ese estrato.

Ahora bien, a efectos de un mejor comprender sobre las áreas del departamento de Madre de Dios que conforman el corredor minero, a continuación se compartirá una imagen obtenida del portal web del Ministerio del Ambiente⁶, en la que han identificado de color rojo el corredor minero:

⁶ Ministerio del Ambiente (2016). Política de formalización de la minería informal e interdicción de la minería ilegal: Logros y Realidades. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/05/Pol%c3%adtica-de-formalizaci%c3%b3n-de-la-miner%c3%ada-informal-e-ilegal-FINAL-PDF.pdf>



La Dirección General de Formalización Minera concluyó lo siguiente en su informe de visita técnica:

- Se estarían extrayendo y beneficiando sobre los 3,000 m³/día, es decir, una capacidad estimada de 18,000 m³/día, superando la capacidad de un pequeño productor minero (en adelante, “PPM”) y productor minero artesanal (en adelante, “PMA”).
- Las operaciones contaminan los recursos del ambiente (agua, suelo, aire y ecosistema) por el mal y excesivo uso del mercurio y agua.
- Las operaciones se encuentran en zona de expansión urbana, zona destinada a un aeródromo y en áreas revegetadas por el estado.
- Los bosques son depredados sin autorización para el desbosque de la autoridad competente.
- La Municipalidad de Huetupe no cuenta con un plano de la expansión urbana.

- Se consume un estimado en agua de 40,000 m³/día para cada chute.
- El río Huepetuhe se usa para la descarga de efluentes y está cubierto de desechos y desmontes, por lo tanto, se está contaminando el agua y generando conflictos sociales y ambientales en la población.
- Los trabajadores no portan equipos de seguridad, brigada de seguridad, rescate minero, botiquín de emergencia y no cuentan con comité de seguridad.

6.2. INFORME N° 007-2013/MEM-DGFM

Mediante Informe N° 007-2013/MEM-DGFM (informe que sustenta la resolución de primera instancia) de fecha 9 de septiembre de 2013, emitido por la Dirección General de Formalización Minera, se concluyó lo siguiente:

- Considerando los resultados de la visita técnica del 28 de agosto de 2013, se concluye que: (i) se estaría extrayendo y beneficiando por encima de los 18,000 m³/día, (ii) las operaciones de la declarante contaminan los recursos del ambiente por el mal y excesivo uso del mercurio y agua, y (iii) la deforestación de los bosques se realizó sin la autorización respectiva.
- Gregoria Casas Huamanhuilca no puede ser considerada PPM o PMA, toda vez que sus operaciones superan los límites del artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (en adelante, “TUO de la Ley General de Minería”), aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.
- Se procede a la cancelación de la Declaración de Compromiso N° 170003580 y a su inscripción en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos.

6.3. RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 007-2013-MEM/DGFM

Mediante la Resolución Directoral N° 007-2013-MEM/DGFM de fecha 9 de septiembre (resolución de primera instancia), emitida por la Dirección General de Formalización Minera, se resolvió cancelar la Declaración de Compromiso de Gregoria Casas Huamanhuillca; y, por consiguiente, cancelar su inscripción con el código N° 170003580 del Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos, sustentando que la minera en vías de formalización superó los límites establecidos en el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería, norma que establece las características de un pequeño productor minero y productor minero artesanal.

6.4. RECURSO DE REVISIÓN PRESENTADO POR GREGORIA CASAS HUAMANHUILLCA (RECURSO DE REVISIÓN A LA RESOLUCIÓN DE PRIMERA INSTANCIA)

Mediante escrito ingresado el 12 de noviembre de 2013 con número de expediente N° 2343426, Gregoria Casas Huamanhuillca interpone recurso de revisión contra la Resolución Directoral N° 007-2013-MEM/DGFM (Resolución de primera instancia), a efectos de que el Consejo de Minería resuelva en última instancia administrativa.

En relación con lo antes desarrollado, y a efectos de comprender la interposición del recurso de revisión y no de cualquier otro de los dos (2) recursos administrativos regulados en Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, “TUO de la LPAG”), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, es importante indicar que, conforme con lo establecido en el artículo 218 del TUO de la LPAG, los recursos administrativos son: (i) recurso de reconsideración, (ii) recurso de apelación y (iii) recurso de revisión.

El artículo 219 del TUO de la LPAG regula el recurso de reconsideración, señalando que este se interpone ante el mismo órgano que dictó el primer acto materia de impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba.

Por su parte, el artículo 220 del TUO de la LPAG regula el recurso de apelación, el cual establece que se interpondrá cuando la impugnación se sustenta en diferente interpretación de las pruebas

producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

En relación al recurso de revisión, este se encontraba regulado en el artículo 210 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Ley N° 27444, el cual señalaba que el recurso de revisión aplica ante una tercera instancia de competencia nacional; sin embargo, este artículo ha sido derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1272.

Nicolaz Gutarra señala que no se debe confundir el condicionamiento del recurso con una eliminación, puesto que el Decreto Legislativo N° 1272 aún le da subsistencia a este recurso, lo cual se puede apreciar en el TUO de la LPAG. Por lo tanto, la LPAG contempla el recurso de reconsideración y apelación en calidad de facultativos, mientras que el recurso de revisión tiene calidad de condicionado.⁷

En la actualidad, el TUO de la LPAG establece que, cuando por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión. Al respecto, en materia minera, mediante el artículo 273 del Decreto Legislativo N° 109 – Ley General de Minería, se reguló que contra las resoluciones directorales podrá interponerse recurso de revisión.

Sobre el particular, conforme con lo establecido en el artículo 94 del TUO de la Ley General de Minería, es atribución del Consejo de Minería el conocer y resolver en última instancia administrativa los recursos de revisión.

Al respecto, Ronnie Farfán señala que el recurso de revisión es una alternativa que surge en el marco de los procesos de descentralización territorial que determinan la existencia de organismos que no cuentan con competencia nacional sino únicamente local o regional. Además, señala que el fundamento detrás de este recurso es que el órgano competente nacional se convierte en la

⁷ Nicolaz Gutarra. “La nulidad de acto administrativo y su errado enfoque como recurso impugnatorio en la práctica. Aspectos importantes de esta institución jurídica a raíz de la modificatoria de la Ley de Procedimiento Administrativo General mediante el Decreto Legislativo N° 1029, N° 1272 y el reciente Decreto Legislativo N° 1452.” Lex Facultad de Derecho y Ciencia Política, no. 22 (2018): 231.

instancia final, a efectos de uniformizar los criterios que deben seguir los órganos descentralizados.

8

Por su parte, Richard Martin señala que el recurso de revisión es una suerte de apelación impropia, puesto que tiene carácter completamente excepcional. Además, indica que este recurso procede si la instancia anterior no tiene competencia nacional, por ejemplo, las Municipalidades y los Gobiernos Regionales.⁹

Entonces, habiendo explicado previamente las razones que sustentan el recurso presentado por Gregoria Casas Huamanhuilca, a continuación, se señalarán los fundamentos del recurso:

- La Resolución Directoral N° 007-2013-MEM/DGFM (Resolución de primera instancia) vulnera su derecho constitucional al debido proceso, toda vez que esta se sustenta en el Informe N° 027-2013-MEM (Informe de la visita técnica), la cual contiene fundamentos falsos, írritos e ilegales, generando que la Resolución sea nula e ineficaz.
- Gregoria Casas Huamanhuilca indica que no trabajó en las concesiones mineras, por lo tanto, al no existir actividad de explotación ni procesamiento sobre ellas, tampoco hay uso de maquinarias.
- Señala que la Resolución Directoral N° 007-2013-MEM/DGFM (Resolución de primera instancia) adolece de graves vicios de nulidad, toda vez que el ingeniero no determinó las coordenadas de las concesiones mineras donde se realizó la visita. Por otro lado, indicó que las concesiones mineras no son aledañas entre sí, por lo tanto, no es posible realizar un solo informe técnico para los seis (6) derechos mineros.
- Gregoria Casas Huamanhuilca no ha sido notificada sobre la visita técnica, a efectos de efectuar su derecho a la defensa dentro de un debido proceso.

⁸ Ronnie Farfán, “La regulación de los recursos administrativos en el ordenamiento jurídico administrativo peruano”. Forseti, no. 2 (2015): 241.

⁹ Richard Martin, “Los Recursos Administrativos y el Control Difuso en la Administración Pública”. Círculo de Derecho Administrativo, no. 9 (2010): 226.

- Indica que es imposible la ejecución de la visita técnica en las seis (6) concesiones mineras, toda vez que la geografía del distrito hace imposible su ejecución. Además, considerando que el día de la inspección hubo una lluvia torrencial en la zona, no es posible realizar la inspección de 3,600 hectáreas en un solo día.
- Sustenta que, considerando que no se encuentra trabajando en los derechos mineros, no es imposible que consuma una cantidad de 40,000 m³/día.
- En relación al cálculo realizado por el ingeniero donde concluye que se estaría extrayendo y beneficiando una cantidad mayor a los 3,000 m³/día, no se ha indicado el método mediante el cual realizó el cálculo para llegar a ese resultado.
- Respecto a la superposición de los derechos mineros en las zonas de expansión urbana, zona reservada al aeródromo y áreas vegetadas; señaló que la Dirección General de Formalización Minera no presentó medios probatorios que respalden dichas conclusiones.
- Señala que, la Resolución Directoral N° 007-2013-MEM/DGFM (Resolución de primera instancia) no tiene una debida motivación, toda vez que se sustenta en informes con información ficticia.

6.5. INFORME N° 048-2013-MEM-DGFM-DC QUE CONTIENE EL AUTO DIRECTORAL N° 008-2013

Mediante Auto Directoral N° 009-2013 de fecha 19 de noviembre de 2013, contenido en el informe N° 048-2013-MEM-DGFM-DC, la Dirección General de Formalización Minera concede el recurso de revisión contra la Resolución Directoral N° 007-2013-MEM/DGFM (Resolución de primera instancia), por lo tanto, se elevan los autos al Consejo de Minería para que resuelva en última instancia administrativa minera.

6.6. OFICIO N° 2281-2014-MEM/CM

Mediante Oficio N° 2281-2014-MEM/CM de fecha 13 de octubre de 2014, el Consejo de Minería notifica a las partes que la vista de la causa es el 30 de octubre de 2014.

6.7. ESCRITO DE TÉNGASE EN CONSIDERACIÓN PRESENTADO POR GREGORIA CASAS HUAMANHUILLCA

Luego de realizada la vista de la causa, con fecha 14 de noviembre de 2014, Gregoria Casas Huamanhuillca presentó al Consejo de Minería un escrito complementario, a efectos de que se consideren los siguientes argumentos:

- El Informe de la visita técnica carece del acta de inspección ocular que permitiría corroborar lo señalado por la Dirección General de Formalización Minera. Asimismo, no existe un sustento fotográfico, identificación de los supuestos trabajadores y no especifica el recorrido realizado en las concesiones mineras.

Adjuntó al escrito complementario un acta de fiscalización de la Dirección Regional de Minería e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Madre de Dios, lo cual respalda el fundamento que el informe no cumple con las características técnicas.

- Respecto al consumo de cinco (5) tanques de petróleo de 5,000 galones cada uno, no se adjuntó medio probatorio que respalde esa afirmación. Además, Gregoria Casas Huamanhuillca señala que no tiene consumo directo en ninguna de las concesiones mineras.
- En relación a la extracción sobre los 3,000 m³/día de grava, ofreció como medio probatorio la Declaración Anual Consolidada del año 2013 de la concesión PLAYA MARLENI, indicando que solo se realizó explotación sobre esa concesión minera y se trabajó 1,400 horas.

Sobre los otros cinco (5) derechos mineros materia de supervisión y fiscalización, Gregoria Casas Huamanhuilca señaló que, además de no ser titular de las concesiones mineras, no desarrolló actividades mineras sobre ellas.

- Conforme al uso de aguas, declaró que no desarrolló operaciones en ninguna de las concesiones referidas. Además, señaló la imposibilidad de trabajar con agua del Río Huepetuhe, puesto que contiene sedimentos; y, además, se encuentra a 4.5 kilómetros de las concesiones, haciendo imposible su consumo.
- Respecto a que los trabajadores no portan equipos de seguridad y no cuentan con una brigada de seguridad, adjuntó un informe técnico de la Dirección Regional de Minería e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Madre de Dios, el cual concluye que se realizan buenas prácticas en materia de seguridad y salud ocupacional.
- Señaló que el ingeniero que elaboró el informe de la visita técnica hizo un análisis en materia de consumo de agua, lo cual es competencia de la Autoridad Local del Agua – Maldonado. Por lo tanto, no se señaló el método que se utilizó para el cálculo del consumo de 40,000 m³ de agua ni se tomó muestras que permitan que un laboratorio analice los resultados.
- Conforme al debido procedimiento administrativo, señaló que la Resolución de primera instancia no quedó consentida, sin embargo, el día en la que se emitió se retiró del Registro Nacional de Declaración de Compromisos su código de inscripción. En ese sentido, se vulneró su derecho a presentar recursos contra dicha resolución.
- Gregoria Casas Huamanhuilca señaló que el objetivo del MINEM era cancelar su declaración de compromisos, publicando con fecha anterior a la Resolución de primera instancia dos (2) notas de prensa en su portal web oficial, donde anunciaban la cancelación de la declaración de compromisos de la familia Baca Casas.

6.8. AUTO DE SALA N° 037-2014-MEM/CM

Mediante Auto de Sala N° 037-2014-MEM/CM del 17 de noviembre de 2013, el Consejo de Minería señaló que, tomando en cuenta el escrito complementario ingresado por Gregoria Casas Huamanhuilca, es necesario obtener mayor información para reunir elementos de juicio que permitan resolver el recurso. Por lo tanto, se requirió a la Dirección General de Formalización Minera que precise o amplíe la información señalada en el Informe N° 027-2013-MEM-DGFM/FCHH (Informe de la visita técnica).

Finalmente, requirió a la Dirección General de Formalización Minera que adjunten la siguiente información:

- Declaración de Compromisos de cada una de las concesiones mineras.
- Documento mediante el cual se ordenó la inspección.
- Las actas de las visitas técnicas.
- Remitir los informes de fiscalización de la Dirección Regional de Minería e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Madre de Dios, mediante el cual se haga referencia del volumen de material aurífero procesado.

6.9. OFICIO N° 548-2015-MEM/CM

Mediante Oficio N° 548-2015-MEM/CM de fecha 4 de marzo de 2015, el Consejo de Minería notifica a las partes que la vista de la causa se programó para el 24 de marzo de 2015.

6.10. RESOLUCIÓN N° 274-2015-MEM/CM DE FECHA 16 DE ABRIL DE 2015 (RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA)

Mediante la Resolución N° 274-2015-MEM/CM del 16 de abril de 2015, el Consejo de Minería resolvió en última instancia administrativa la controversia jurídica, señalando lo siguiente: (i) declaró de oficio la nulidad de la Resolución de primera instancia, a efectos que la Dirección

General de Formalización Minera del MINEM emita nuevo pronunciamiento, (ii) recomendó a la Dirección General de Formalización Minera del MINEM que coordine con la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Madre de Dios que realice fiscalizaciones periódicas orientadas a verificar que los administrados se encuentren laborando dentro de los límites legales de producción o beneficio, y (iii) no se pronunció sobre el recurso de revisión interpuesto.

Sobre el particular, el Consejo de Minería sustentó su decisión en base a los siguientes fundamentos:

- En el Informe de primera instancia no se indica la ubicación georeferenciada de las áreas en las cuales se ha constatado la actividad minera, no se detalla las características técnicas de la maquinaria ni su ubicación en el área de operación, no se mencionan datos técnicos sobre el ciclo de minado en base al cual se ha estimado el volumen de grava procesada y beneficiada, no se menciona el procedimiento ni valores técnicos que sustenten la contaminación que es generada por el mal uso de agua y mercurio, no se adjuntan vistas fotográficas ni acta de inspección realizada.
- La resolución de primera instancia carece de motivación que acredite o demuestre que la recurrente ha procesado por encima de la capacidad de 3,000 m³/día autorizada para un PPM o los 18,000 m³/día considerando las seis (6) concesiones con la maquinaria y equipo que se atribuye a la recurrente. Además, carece de motivación que sustente o acredite la contaminación ambiental.
- Gregoria Casas Huamanhuilca ha señalado en sus escritos que nunca ha trabajado en cinco (5) de las seis (6) concesiones mineras, por lo tanto, la Declaración de Compromisos presentada sobre una concesión minera en la cual no existe actividad carece de objeto y legitimidad, por tanto, el registro de los cinco (5) derechos mineros deben ser cancelados y retirados del Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos.

- Respecto a la concesión minera PLAYA MARLENI, no se ha comprobado que la recurrente haya explotado por encima de los 3,000 m³ autorizados por ley para los PPM, no existiendo causal para la cancelación.

6.11. RESOLUCIÓN S/N CONTENIDA EN EL INFORME N° 097-2015-MEM/DGFM-DC

Mediante Resolución S/N contenida en el Informe N° 097-2015-MEM/DGFM-DC de fecha 4 de junio de 2015, en cumplimiento de lo dispuesto por el Consejo de Minería, la Dirección General de Formalización Minera reestableció en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos a la señora Gregoria Casas Huamanhuilca.

7. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

En el expediente se pueden observar diversos problemas de relevancia jurídica, los cuales se señalarán a continuación de manera enunciativa y luego serán desarrollados en la sección 9: *Análisis sobre los principales problemas jurídicos.*

7.1. VULNERACIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA

Conforme con lo señalado en la quinta sección del informe, el MINEM y diversos medios de comunicación del país publicaron noticias mediante las cuales informaban que Gregoria Casas Huamanhuilca sería separada del proceso de formalización minera por el presunto delito de minería ilegal por el cual estaba siendo investigada, es decir, sin existir una sentencia que confirme la comisión del delito.

En ese sentido, se analizará si se trata de una causal válida para declarar la cancelación del Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso; y, además, si esta decisión va en contra de la Constitución Política del Perú, en relación con la presunción de inocencia mientras que no se declare judicialmente su responsabilidad.

7.2. INCOMPATIBILIDAD CON LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

7.2.1. Debido proceso y tutela jurisdiccional

La Constitución Política del Perú ha regulado en los principios y derechos de la función jurisdiccional la observancia al debido proceso y tutela jurisdiccional, los cuales han sido vulnerados en la Resolución de primera instancia, toda vez que no se respetó el procedimiento administrativo, evidenciándose que existía una decisión tomada con anticipación sobre la exclusión del proceso de formalización minera.

7.2.2. Motivación de las resoluciones

La Resolución de primera instancia carece de una debida motivación, toda vez que el informe de la visita técnica que la sustenta está compuesto por una serie de afirmaciones sin un fundamento o medio probatorio que acredite lo declarado por la Dirección General de Formalización Minera.

7.3. INCOMPATIBILIDAD CON LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Resolución de primera instancia atenta directamente contra los principios generales del Derecho Administrativo, dentro de los cuales se encuentran: (i) principio de legalidad, principio del debido procedimiento y (iii) principio de razonabilidad.

Al respecto, los principios antes enunciados serán desarrollados en la sección 9: *Análisis sobre los principales problemas jurídicos.*

7.4. CAUSALES DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

De acuerdo con lo regulado por el artículo 10 del TUO de la LPAG, dentro de los vicios de nulidad del acto administrativo se encuentra la contravención a la Constitución y el defecto u omisión de alguno de los requisitos de validez.¹⁰

Al respecto, la motivación es un requisito de validez de los actos administrativos, requisito que se omitió en el procedimiento administrativo, por lo tanto, la resolución de primera instancia es nula de pleno derecho.

Al respecto, las causales de nulidad de los actos administrativos serán desarrollados en la sección 9: *Análisis sobre los principales problemas jurídicos.*

8. MARCO TEÓRICO Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

8.1. ACTIVIDADES MINERAS Y SU EJERCICIO

8.1.1. Los recursos naturales

En lo que respecta al aprovechamiento de los recursos minerales, estos se encuentran regulados principalmente por el TUO de la Ley General de Minería; el Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2020-EM; y el Reglamento de diversos títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 03-94-EM.¹¹

La Constitución Política del Perú ha regulado en su artículo 66 que los recursos, renovables o no renovables, son patrimonio de la Nación, siendo el Estado Peruano el soberano en su aprovechamiento. Entonces, si una persona, natural o jurídica, se encuentra interesada en el desarrollo de actividades mineras, debe obtener un título real que le permita el aprovechamiento

¹⁰ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, de 22 de enero de 2019, Texto Único Ordenado de la Ley General del Procedimiento Administrativo General. (Lima, 25 de enero de 2019)

¹¹ Decreto Supremo N° 020-2020-EM, de 7 de agosto de 2020, Reglamento de Procedimientos Mineros. (Lima, 8 de agosto de 2020)

de los recursos minerales, al respecto, las condiciones que deberá cumplir para dicho aprovechamiento se encuentran reguladas por una ley orgánica.¹²

Sobre el particular, conforme a lo señalado por Martín Mejorada, los recursos naturales son patrimonio de la nación, lo cual implica una aspiración de disfrute para todos los peruanos, quienes deben aprovechar los recursos, toda vez que no se trata de reliquias que homenajear si no de bienes que deben ser explotados.¹³

Por su parte, el Tribunal Constitucional establece como límites al otorgamiento y aprovechamiento de los recursos naturales, que el Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarios sobre la materia.¹⁴

Asimismo, el Tribunal Constitucional indica que, el artículo 66 de la Constitución señala que los recursos naturales, in totum, son patrimonio de la Nación. Ello implica que su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscribire su exclusivo y particular goce.¹⁵

El aprovechamiento de los recursos naturales se encuentra regulado a mediante la Ley N° 26821, la cual los define en su artículo 3, señalando que son todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tengan un valor actual o potencial en el mercado, tales como los minerales.¹⁶

¹² Constitución Política del Perú, de 29 de diciembre de 1993. (Lima, 31 de enero de 1993)

¹³ Martín Mejorada, “La explotación de los recursos naturales”, Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, no. 57 (2008): 62.

¹⁴ Tribunal Constitucional. EXP. N° 00008-2010-PI/TC, 25 de julio de 2011, se refiere a los límites al otorgamiento y aprovechamiento de los recursos naturales. (Arequipa 25 de julio de 2011)

¹⁵ Tribunal Constitucional. EXP. N° 0048-2004-PI/TC, 1 de abril de 2005, se refiere a que la explotación de los recursos naturales no puede ser separada del interés nacional. (Cusco, 1 de abril de 2005)

¹⁶ Ley N° 26821-1997, de 10 de junio de 1997, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. (Lima, 26 de junio de 1997)

A manera de conclusión, de acuerdo con el desarrollo normativo y jurisprudencial antes citado, si bien los recursos naturales son de propiedad de todos los peruanos, es el Estado quien, haciendo ejercicio de su soberanía, concede a las personas el aprovechamiento de los recursos naturales, lo cual les permite desarrollar las actividades mineras.

8.1.2. Actividad Minera

El numeral IV del Título Preliminar del TUO de la Ley General de Minería señala que son actividades de la industria minera las siguientes: (i) cateo, (ii) prospección, (iii) exploración, (iv) explotación, (v) labor general, (vi) beneficio, (vii) comercialización; y, (viii) transporte minero.¹⁷

Asimismo, el numeral VII establece que, a excepción del cateo, prospección y la comercialización, el ejercicio de las actividades mineras se realiza exclusivamente bajo el sistema de concesiones.

Sobre el particular, considerando que el proceso de formalización minera (tema central del expediente de Gregoria Casas Huamanhuilca) aplica únicamente para la actividad minera de explotación y beneficio, se desarrollará únicamente estas actividades en el presente informe.

A) Actividad minera de explotación

Conforma a lo mencionado anteriormente, el TUO de la Ley General de Minería señala que el ejercicio de la actividad minera de explotación se realiza bajo el sistema de concesiones, por lo tanto, será necesario iniciar con el desarrollo del procedimiento administrativo que otorga el título de concesión minera, llamado procedimiento ordinario minero.

Miguel Aguado señala que en el derecho comparado Latinoamericano se observa la existencia de tres formas de otorgamiento de concesiones mineras: bajo el régimen administrativo (Perú), bajo el régimen judicial (Chile) y bajo el régimen contractual (Venezuela). Para nuestro caso en particular, habla de un sistema mixto, comprendiendo una etapa procedimental desde la

¹⁷ Decreto Supremo N° 014-92-EM, de 2 de junio de 1992, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería. (Lima, 4 de junio de 1992)

presentación del petitorio ante la autoridad minera; y, de ser necesario, una etapa procesal ante el Poder Judicial, en caso se discuta la validez del derecho.¹⁸

En esa misma línea, Jorge Basadre establece que la concesión minera por exploración y explotación es una enajenación parcial, limitada y renovable de la riqueza minera que pertenece al dominio estatal para su exploración, explotación y desarrollo, el mismo que se subordina a un interés general. No existe concesión de beneficio sin minerales para purificar, ya que esta actividad presupone la existencia de exploración-explotación.¹⁹

El procedimiento ordinario minero, regulado en el Capítulo IV del Reglamento de Derechos Mineros, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2020-EM, comprende diversas etapas, la cual inicia con la presentación del petitorio minero hasta la emisión del certificado de consentimiento emitido por la autoridad minera.

En relación al procedimiento ordinario minero, Enrique Lastres señala que, en el derecho minero peruano las concesiones mineras nacen de un acto administrativo, regulado por normas de orden público que expide y administra el Estado en su condición de titular de la soberanía de ellos.²⁰

El Tribunal Constitucional establece que la concesión minera no es un contrato sino un acto administrativo, que determina una relación jurídica pública a través de la cual el Estado otorga por un tiempo la explotación de los recursos naturales. La concesión minera debe entenderse como un acto jurídico de derecho público en virtud de la cual la Administración Pública, conforme al principio de legalidad, establece el régimen jurídico de derechos y obligaciones en la explotación de los recursos minerales no renovables.²¹

Sobre el particular, el estrato de la minería al que pertenezca el peticionante condiciona a la autoridad competente para la evaluación del procedimiento, por lo tanto, en caso pertenezca al

¹⁸ Aguado, Martín. “La Concesión Minera. Jurisdicción y Procedimiento” *Revista Círculo de Derecho Administrativo*, no. 8 (2009): 31.

¹⁹ Jorge Basadre, *Derecho minero peruano* (Lima: Editorial Grijley, 1996): 187.

²⁰ Lastres Bérninzon, “Comentarios sobre el Régimen de las Concesiones Mineras”, *Revista de Derecho Minero y Petrolero*, no. 58 (2000): 28.

²¹ Tribunal Constitucional. EXP. N° 0048-2004-PI/TC.

Régimen General será de competencia del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET; y, en caso el peticionante sea pequeño productor minero o productor minero artesanal, la autoridad competente será la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional del departamento donde se ubique el área del petitorio minero.

En palabras de Xennia Forno, las principales características de la concesión minera son las siguientes²²:

- Es legal, toda vez que es la ley quien fija el procedimiento de su otorgamiento, así como los derechos y obligaciones del titular.
- Es formal, se trata de un acto reglado por el cual se otorga la concesión. Al respecto, es un procedimiento imperativo que no da lugar a la actuación discrecional de la Administración. Esto quiere decir que reúnese los requisitos y la autoridad competente queda obligada a otorgar el título.
- La concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio. El terreno superficial puede pertenecer a otra persona, por lo cual sería necesario llegar a un acuerdo con el titular. Asimismo, el Código Civil otorga a la concesión minera carácter inmobiliario, lo cual le da la posibilidad de ser inscribible en Registros Públicos.
- La concesión minera otorga a su titular un derecho real consistente en los atributos de explorar, desarrollar y explotar la concesión; y, consiguientemente, a extraer los recursos minerales convirtiéndose en propietario de los mismos.
- Es un acto irrevocable, la autoridad minera no puede dejar sin efecto el acto administrativo salvo se haya incurrido en causal de nulidad prevista en la ley. El TUO de la Ley General de Minería señala que las concesiones son irrevocables en tanto se cumpla con las obligaciones de mantenimiento.

²² Xennia Forno, “El Título Minero como Acto Administrativo Habilitante”, *Círculo de Derecho Administrativo*, no. 8 (2009): 59.

- Es de plazo indefinido, mientras el titular cumpla con las obligaciones como el derecho de vigencia y la producción mínima.

Ahora bien, continuando con las etapas del procedimiento ordinario minero, la resolución que otorga el título de concesión minera no confiere al titular el derecho a realizar las actividades de exploración o explotación, para lo cual se debe obtener previamente una serie de permisos y licencias que permitan gestionar la autorización de inicio de actividades.

En ese sentido, Elvis Salazar señala que el derecho de aprovechamiento que se crea con la concesión minera es un derecho condicionado a la obtención de permisos según la fase que corresponda el proyecto minero, por lo tanto, si bien la concesión minera otorga un derecho de aprovechamiento, este se perfecciona con la obtención de otros tantos permisos necesarios para ejecutar las actividades conferidas.²³

Ahora bien, una vez concluido el procedimiento ordinario minero, el solicitante de la autorización de inicio o reinicio de actividades de explotación debe presentar su solicitud ante el MINEM o Gobierno Regional, donde se deberá acreditar y adjuntar la siguiente información:

- Resolución que aprueba el instrumento de gestión ambiental y el informe que la sustenta.
- Resolución que aprueba el plan de cierre de minas y su informe Sustentatorio, o cargo de presentación del plan, adjuntando la garantía preliminar.
- Información técnica.
- Documento que acredite que el solicitante es propietario o autorización para utilizar el terreno superficial donde se ubican los componentes del proyecto.

²³ Elvis Salazar, “La concesión minera y el derecho de aprovechamiento buscando un equilibrio entre lo público y lo privado”, *Derecho & Sociedad*, no. 42 (2014): 369.

- Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA)
- En el caso de que el proyecto afecte carreteras u otro derecho de vía, autorización de la autoridad competente.

Luego de emitida la autorización de inicio o reinicio de actividades de explotación por parte de la autoridad competente, podemos hablar de un minero formal, habilitado para el desarrollo de sus actividades en el área del proyecto aprobado.

B) Título de concesión de beneficio y autorización de funcionamiento

El artículo 17 del TUO de la Ley General de Minería define al beneficio como el conjunto de procesos físicos, químicos o físico-químico que se realizan para extraer o concentrar las partes valiosas de un agregado de minerales o purificar, fundir o refinar metales.

Al respecto, Demetrio López señala que, los procesos de purificación a los que es sometido el mineral en estado natural constituyen lo que comúnmente se denomina “beneficio de minerales” y la técnica señala que para alcanzar el grado de purificación máximo de éstos han de cumplirse tres etapas de beneficio, ejecutando una serie de procedimientos físico-químicos hasta lograr la purificación deseada.²⁴

El procedimiento para el otorgamiento de la concesión de beneficio y autorización de la planta distan del procedimiento para la autorización de inicio de actividades. Sobre el particular, la Resolución del Consejo de Minería N° 060-2010-MEM/CM²⁵, del 9 de febrero de 2010, señala que el procedimiento para la concesión de beneficio tiene tres (3) etapas puntuales: (i) evaluación del petitorio y publicación del aviso, (ii) autorización de construcción para lo cual debe contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado, y (iii) la inspección de verificación, otorgamiento del título y autorización de funcionamiento.

²⁴ Demetrio López, *Derecho Minero (Lima: Ediciones Jurídicas, 2011)*, 546.

²⁵ Consejo de Minería. Resolución N° 060-2010-MEM/CM, del 9 de febrero de 2010.

El procedimiento de titulación de la concesión de beneficio, regulado en el Capítulo XVI del Reglamento de Derechos Mineros, inicia con la presentación de la solicitud ante la Dirección General de Minería del MINEM o Gobierno Regional hasta la resolución que otorga el título de concesión de beneficio y su funcionamiento.

Luego de emitida la resolución, podemos hablar de un minero formal, habilitado para el procesamiento de minerales en su planta de beneficio.

8.2. ESTRATOS DE LA MINERÍA

De acuerdo con lo establecido en el numeral III del Título Preliminar del TUO de la Ley General de Minería, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 27651, el Estado protege y promueve la pequeña minería, la minería artesanal y la mediana minería, y promueve la gran minería.²⁶

Tomando en consideración lo establecido en el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería, en el siguiente cuadro se presenta las principales características de los estratos de la minería en el Perú:

CARACTERÍSTICAS	PRODUCTOR MINERO ARTESANAL	PEQUEÑO PRODUCTOR MINERO	RÉGIMEN GENERAL (MEDIANA Y GRAN MINERÍA)
Composición accionaria	Persona, natural o persona jurídica conformada por personas naturales o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación o beneficio directo de	Persona natural o persona jurídica conformada por personas naturales o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente a la explotación o beneficio directo de minerales.	Persona natural o persona jurídica conformada por personas naturales y jurídicas.

²⁶ Ley N° 27651, 21 de enero de 2002, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal. (Lima, 24 de enero de 2002)

	minerales, realizando sus actividades con métodos manuales o equipos básicos.		
Extensión	Hasta 1,000 hectáreas	Hasta 2,000 hectáreas	Más de 2,000 hectáreas
Capacidad instalada de producción o beneficio	<p>Sustancias metálicas: Hasta 25 TM/día</p> <p>Sustancias no metálicas: Hasta 100 TM/día</p> <p>En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día.</p>	<p>Sustancias metálicas: Hasta 350 TM/día</p> <p>Sustancias no metálicas: 1,200 TM/día</p> <p>En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio, será de tres mil (3,000) metros cúbicos por día.</p>	<p>Sustancias metálicas: mayor a 350 TM/día</p>

Ahora bien, habiendo desarrollado las principales características de los estratos de la minería, es necesario desarrollar los conceptos normativos de minería formal, informal e ilegal.

8.2.1. ¿Quién es un minero formal?

Conforme con lo establecido en el numeral 2.1. del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1336, la minería formal es la actividad minera ejercida por la persona natural o jurídica que cuenta con autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación o beneficio y título de concesión de beneficio emitida por la autoridad competente. El artículo antes señalado establece que la minería formal puede ser definida como la “actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica que cuenta con autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio emitida por la autoridad competente.”²⁷

²⁷ Decreto Legislativo N° 1336, de 5 de enero de 2017, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral. (Lima, 6 de enero de 2017).

8.2.2. ¿Quién es un minero ilegal?

En contraposición a la figura de minero formal, se tiene la del minero ilegal. De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1100, modificado por el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1451, la minería ilegal es aquella actividad minera ejercida por persona natural o jurídica sin contar con la autorización de la autoridad administrativa competente o sin encontrarse dentro del proceso de formalización minera integral. La normativa antes mencionada establece que la minería ilegal es definida como la “actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica que realiza sin contar con la autorización de la autoridad administrativa competente o sin encontrarse dentro del proceso de formalización minera integral impulsado por el Estado.”²⁸

Percy García define al delito de minería ilegal de la siguiente forma: “La actividad minera ejercida por persona, natural o persona jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla o sin cumplir las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas que está prohibido su ejercicio”²⁹

En efecto, si la legalidad de la actividad minera de explotación puede acreditarse con la exhibición de la autorización de inicio o reinicio de actividades mineras emitida por la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas o del gobierno regional competente, lo ilegal de dicha actividad queda en evidencia ante la ausencia de dicha autorización. En otras palabras, la extracción de recursos minerales sin la respectiva autorización de inicio de actividades es lo que en nuestro ordenamiento jurídico se conoce como minería ilegal; y, por tanto, la comercialización de productos mineros provenientes de dicha actividad se encuentra igualmente proscrita.

Víctor Torres ha identificado tres (3) factores principales que han generado que la minería aurífera ilegal e informal se convierta en una pandemia en el Perú: ³⁰

²⁸ Decreto Legislativo N° 1336.

²⁹ Percy García, *Derecho Penal Económico Parte Especial* (Lima: Instituto Pacífico. 2005), 923.

³⁰ Víctor Torres, *Minería Ilegal e Informal en el Perú: Impacto socioeconómico*. (Lima: Cuadernos de CooperAcción N° 2, 2015), 27.

- El alza sostenida el precio internacional del oro, que justificó el riesgo de operar en la ilegalidad / informalidad.
- Las restricciones estructurales de nuestra economía para generar puestos de trabajo alternativos.
- Una preocupante debilidad institucional.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha publicado que esta actividad ocasiona que miles de niños, niñas, adolescentes y mujeres sean víctimas de explotación laboral, sexual y trata. Por otro lado, más de cien mil personas trabajan sin derechos laborales y en condiciones de alto riesgo para su vida. Considerando los términos ambientales, afecta a quince zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas y ha generado que en los ríos amazónicos se haya vertido más de tres mil toneladas de mercurio en los últimos veinte años. Finalmente, en relación a la tributación, se extrae ilícitamente dieciocho toneladas anuales de oro que representan más de quinientos millones de soles en impuestos dejados de pagar al Estado.³¹

Sobre la misma línea, Hernán Torres y Roberto Velarde señalan que el nivel de avance que ha tenido esta actividad ilegal en el país hace difícil su control y erradicación. A ello también ha contribuido la bonanza minera en los últimos años por los elevados precios del oro, incentivando a la minería ilegal dado los resultados que esta actividad genera.³²

A continuación, se elaborará un cuadro donde se mencionen los delitos relacionados a la minería ilegal son los siguientes:

³¹ Defensoría del Pueblo, *Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú: Supervisión a la implementación de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de la Ley N° 29815* (Lima: Informe Defensorial N° 160, 2013), <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-defensorial-160.pdf>

³² Hernán Torres y Roberto Velarde, “Comentarios a la legislación para combatir la minería ilegal: Antecedentes y perspectivas”. *Advocatus*, no. 28 (2013): 425.

DELITO	BASE LEGAL	PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD
<i>Minería ilegal</i>		
Modalidad dolosa	Código Penal: artículo 307 - A	4 – 8 años
Modalidad culposa	Código Penal: artículo 307 – A	No mayor a 3 años
Modalidad agravada	Código Penal: artículo 307 - B	8 – 10 años
<i>Financiamiento de la minería ilegal</i>	Código Penal: artículo 307 - C	4 – 12 años
<i>Obstaculización de la fiscalización administrativa</i>	Código Penal: artículo 307 – D	4 – 8 años
<i>Tráfico ilícito de insumos químicos</i>	Código Penal: artículo 307 – E	3 – 6 años
<i>Tráfico ilícito de maquinarias</i>	Código Penal: artículo 307 – E	3 – 6 años
Lavado de activos		
Actos de conversión y transferencia	D.L. N° 1106: artículo 1	8 – 15 años
Actos de ocultamiento y tenencia	D.L. N° 1106: artículo 2	8 – 15 años
Modalidad agravada	D.L. N° 1106: artículo 3	No menos a 25 años

8.2.3. ¿Quién es un minero informal?

Finalmente, la definición de minería informal se encuentra contemplada en el numeral 2.2. del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1336, el cual establece que la minería informal es aquella actividad realizada en zonas no prohibidas por aquella persona, natural o jurídica, que se encuentre inscrita en el Registro Integral de Formalización Minera - REINFO, cumpliendo con las normas de carácter administrativo y con las condiciones previstas en el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería. El artículo antes señalado establece que la minería formal se define como la “actividad minera realizada en zonas no prohibidas por aquella persona, natural o jurídica, que se encuentre inscrita en el Registro Integral de Formalización Minera cumpliendo con las normas de carácter administrativo y, además, con las condiciones previstas en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.”³³

³³ Decreto Legislativo N° 1336.

Al respecto, César Ipenza y Lenin Valencia señalan que, el diseño de las políticas de formalización debe tener en cuenta las características biofísicas y territoriales de las zonas de extracción y cómo estas influyen en las prácticas y procesos de extracción. Para el caso peruano se requiere de políticas diferenciadas para la minería filoniana y aquella de tipo aluvial.³⁴

Como se puede advertir, las condiciones distintivas de la minería informal son que (i) no cuenta con autorización de inicio de actividades de explotación minera; (ii) se desarrolla en zonas no prohibidas; y –el requisito más importante- (iii) el titular de dicha actividad minera informal se encuentra inscrito en el REINFO (antes Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso). En ese sentido, mientras que el minero en vías de formalización cuenta con inscripción vigente, podrá continuar llevando a cabo la actividad extractiva o de beneficio y, además, continuar comercializando los minerales producto del desarrollo de sus actividades informales.

8.3. PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA

8.3.1. Procedimiento exclusivo de Pequeños Productores Mineros (PPM) y Productor Minero Artesanal (PMA)

Conforme a lo desarrollado en el marco teórico, existen tres (3) regímenes mineros, los cuales se diferencian entre su extensión en hectáreas y capacidad de producción o beneficio.

Al respecto, de acuerdo con lo regulado en la normativa del proceso de formalización minera, ésta es aplicable únicamente a los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales.

Sobre el particular, CHAPARRO EDUARDO³⁵ menciona que las características de la pequeña minería son las siguientes:

³⁴ César Ipenza y Lenin Valencia, “Análisis comparativo de la situación de la minería ilegal en seis países amazónicos”, en *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos* (Lima: SPDA, 2014), 174 – 217.

³⁵ Eduardo Chaparro, “La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial”, División Recursos Naturales e Infraestructura, julio de 2000, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6446/1/S00060497_es.pdf

- Intensa utilización de mano de obra.
- Bajo desarrollo tecnológico.
- Abastecimiento de mercados locales.
- Amplia gama de productos.
- Deterioro ambiental.
- Alternativa laboral para sectores afectados por la pobreza.
- Precarias condiciones de seguridad e higiene.
- Conflictividad social y legal.
- Bajos costos de producción.
- Multiplicidad de actores.
- Variabilidad de volúmenes y tamaño por mineral y región.
- Dinamizador de las economías locales.
- Ocurrencia universal.
- Generación de encadenamientos productivos locales.
- Potenciador de desarrollos geopolíticos.
- Potenciador de proyectos mayores.

- Explorador de nuevos yacimientos.
- Amplia distribución geográfica.

El origen de la minería artesanal es distinto en cada país, incluso se diferencia por zonas del mismo país. Hay razones culturales en la minería artesanal en ciertas zonas. Generaciones tras generaciones se han dedicado a esta actividad y, si bien existen amplias opciones para la transferencia de tecnología y canalización de recursos financieros, los mineros prefieren seguir desarrollando las labores artesanales de la misma forma que sus antepasados.³⁶

La condición de productor minero artesanal procede siempre y cuando las actividades mineras se desarrollen en una misma provincia o en provincias colindantes. Como actividad de subsistencia se carece de los recursos para extender las actividades mineras fuera de un área determinada y las personas que realizan las actividades mineras provienen de las zonas cercanas al proyecto minero.³⁷

8.3.2. Ubicación cronológica del expediente

El expediente de Gregoria Casas Huamanhuilca inició en el 2013, con la Resolución de primera instancia, y culminó en el 2015, con la Resolución de segunda instancia; por consiguiente, la ubicación cronológica del proceso de formalización minera es durante la vigencia del Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos y el Registro de Saneamiento.

Respecto al proceso de formalización minera, Guillermo Medina, José Arevalo y Felipe Quea, indicaron que, si bien es cierto que con la sola aplicación de los precitados dispositivos legales no

³⁶ Juana Kuramoto, “*Artisanal and Informal Mining in Perú*”. International Institute for Environment and Development. (2001): 3.

³⁷ Galiano, Emerson. “No es que el camino sea difícil, es que lo difícil es el camino. El proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal en Lima metropolitana a partir del Decreto Legislativo N° 1105”. Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho de la Empresa con mención en Gestión Empresarial, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2016; 7.

se pretendía resolver la problemática de la minería artesanal, sin este marco legal no era posible intentar un proceso serio de formalización de una actividad que tiene connotaciones legales, humanas, sociales, técnicas, económica y ambientales.³⁸

Por su parte, Williams Rubio señala que, hasta julio de 2014, las instituciones competentes con injerencia en la formalización minera han emitido aproximadamente más de cincuenta y cuatro (54) dispositivos legales con el propósito de reglamentar los Decretos Legislativos; y, a su vez, coadyuvar y facilitar el trámite a los sujetos que se encuentran dentro del proceso de formalización minera.³⁹

Asimismo, Enrique Lastres indica que, estas normas pretenden legalizar el trabajo de informales, principalmente entre Nazca y en Madre de Dios, pero desconocen lo que es la realidad de estos segmentos en los que prevalece el poco o ningún respeto a las normas laborales y medio ambientales, además de prestarse subterfugios y simulaciones legales.⁴⁰

8.3.3. La informalidad en el Perú

En palabras de Hernando de Soto, desde el punto de vista de una actividad económica, hay dos (2) costos que influyen en la evaluación de las personas y su relación con la formalidad: (i) los costos de acceso y (ii) costos de permanencia.⁴¹

Ahora bien, llevando a la actividad minera formal los costos antes mencionados, el costo de acceso representa todas las licencias y autorizaciones que se deben reunir para obtener la autorización de inicio de actividades de explotación o el título que otorga la concesión de beneficio, los cuales

³⁸ Guillermo Medina, Jorge Arévalo & Felipe Quea, *“Minería Ilegal en el Perú*. Instituto de Ingenieros de Minas del Perú. (2007); 37.

³⁹ Rubio, Williams, “Guía para el proceso de formalización y estrategia de saneamiento de la pequeña minería y minería artesanal”. Proyecto Oro Justo, 11 de agosto de 2021, https://www.plataformaintegraldemineria.org/sites/default/files/2018-11/Gu%C3%ADa%20para%20el%20proceso%20de%20formalizaci%C3%B3n%20y%20estrategia%20de%20saneamiento_0.pdf

⁴⁰ Enrique Lastres Berninzone. *“Derecho de Minería y Energía”*. Primera Edición. Lima: Primera Fuente. (2009), 145.

⁴¹ Hernando De Soto, *El Otro Sendero* (Perú: Editorial Norma, 2009), 164.

representan una fuerte inversión y un largo tiempo de espera en la evaluación por parte de la autoridad competente.

Por otro lado, con respecto a los costos de permanencia, estos se ven representados en el cumplimiento de la normativa minera para la continuidad de las actividades mineras. Al respecto, a manera de ejemplo, podríamos mencionar la obligación del titular de la producción mínima anual, el pago anual del derecho de vigencia y penalidad para mantener vigente el derecho minero.

Ahora bien, el proceso de formalización te permite desarrollar tus actividades sobre áreas de las cuales no eres el titular de la concesión minera, por lo tanto, puedes prescindir de alguno de estos costos durante la vigencia de este proceso. Entonces, considerando los costos de acceso y costo de permanencia en el desarrollo de actividades formales, la alternativa del proceso de formalización resulta atractiva para los pequeños productores mineros, productores mineros artesanales y para el Estado, quien busca erradicar la minería ilegal en el Perú.

Es preciso indicar que, de los requisitos exigibles para formalizar tus actividades mineras, los que representan una mayor dificultad en su obtención son la acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial y la acreditación de titularidad, contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera.

Sobre el particular, Emerson Galiano señala que: “existen pasos de formalización difíciles de obtener según cada región del país y el Estado no despliega acciones para remover los obstáculos que impiden a los mineros informales la culminación del proceso de formalización”.⁴²

Al respecto, la propuesta de Hernando de Soto es seguir el ejemplo de la fiebre del oro en California, la cual empieza el 24 de enero de 1848, con el descubrimiento del oro en el Río Americano, lo cual desató una gran migración humana voluntaria. Al respecto, las tierras donde se encontraba el mineral era de propiedad del Gobierno Federal y no se había regulado una ley de

⁴² Emerson Galiano, “El proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal”, *Actualidad Jurídica*, no. 276 (2016): 262.

arrendamiento o venta de tierras susceptibles de minerales. En ese sentido, los mismos mineros crearon sus reglamentos distritales internos, regulación extralegal que regulaba sus actividades. Ahora bien, por la eficiencia de esta regulación extralegal, en 1866 el Congreso declaró las tierras mineras abiertas a la exploración por los ciudadanos de Estados Unidos, señalando que esto estaba sujeto a las costumbres o normativas locales y que no estuvieran en conflicto con las leyes de Estados Unidos. Finalmente, el 15 de mayo de 1887 se publicó la Ley General de Minería, la cual regulaba que quien mejore una minera puede comprarle el título al Gobierno por un precio razonable.⁴³

Por el contrario, Patrick Wieland no comparte lo dicho por Hernando de Soto, considerando que la fiebre del oro en California es inconsistente con la realidad, principalmente por las siguientes razones⁴⁴:

- Los estadounidenses eran de origen europeo, es decir, recién habían llegado a la zona donde se descubrió el oro.
- A partir de 1850, los empresarios políticamente influyentes favorecieron a la eliminación del petitorio único y aumentó el tamaño del petitorio, lo que permitió el ingreso a corporaciones mineras a acceder a petitorios más grandes. En ese sentido, cuando se promulgó la Ley General de Minería, los mineros artesanales que empezaron trabajando en estas áreas eran trabajadores asalariados de las grandes compañías mineras.
- Desde que la normativa permitió patentes sobre sus petitorios, pocos lo hicieron.
- Se afectó gravemente a los nativos americanos, desplazándolos, aniquilándolos y reubicándolos.
- La fiebre del oro generó una devastación ambiental y fauna animal.

⁴³ Hernando de Soto, *El Misterio del Capital* (Lima: Editorial Planeta, 2019), 193-200.

⁴⁴ Patrick Wieland, “*Mineros de lotería: Análisis de la informalidad laboral en la minería artesanal de Puno*”, 155-157.

Ahora bien, de acuerdo con la experiencia de formalización de Colombia, Cristina Echevarría señala que el éxito no se define por el número de mineros formalizados, sino por el establecimiento de un proceso a largo plazo que lleve a la minería artesanal y pequeña minería a trabajar con títulos legales y al cumplimiento progresivo de los requisitos técnicos, legales, medioambientales, laborales y comerciales.⁴⁵

“Según los cálculos del Instituto Libertad y Democracia, y de la Federación Nacional de Mineros Artesanales en Perú, ‘el cumplimiento del programa (proceso de formalización minera) toma a los mineros informales hasta 1260 días y cuesta más de USD. 87 000.00’.”⁴⁶

Por su parte, Manuel Pulgar Vidal, ex Ministro del Ambiente, contradice lo dicho por Hernando de Soto en el debate que tuvieron en RPP, señalado que el proceso de formalización minera cuesta S/ 30,000 soles y no USD. 87,000.00 dólares. Además, señala que basta con que un minero se formalice para hablar de un proceso exitoso e insistir con el proceso de formalización minera.⁴⁷

A diferencia de lo ocurrido en la fiebre del oro en California, las tierras que han sido invadidas por mineros informales en el Perú tienen un propietario, el cual puede ser formal (concesión minera de la Gran y Mediana Minería o propietario privado) o informal (agricultores, pastores o pescadores). Al respecto, esto implicaría una expropiación. Por otro lado, la Comisión presupone que las empresas de la Gran y Mediana Minería cederán sus derechos mineros, ignorando su poder político y económico para enfrentar las invasiones.⁴⁸

8.3.4. Problemática y beneficios del proceso de formalización minera

⁴⁵ Cristina Echevarría, What is legal? Formalising artisanal and small-scale mining in Colombia. (Londres: International Institute for Environment and Development, 2014), <http://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2017/05/What-is-legal-C-Echavarría.pdf>

⁴⁶ Instituto de Libertad Democrática y la Federación Nacional de Mineros Artesanales en Perú. Citado por Patrick Wieland Fernandini, en “Mineros de lotería: Análisis de la informalidad laboral en la minería artesanal de Puno”, 144.

⁴⁷ Manuel Pulgar Vidal, entrevista por José María Salcedo, 29 de noviembre de 2014, entrevista RPP.

⁴⁸ Wieland, Patrick “Mineros de lotería: Análisis de la informalidad laboral en la minería artesanal de Puno.”, 157-158.

A) Problemática general del proceso de formalización minera

La problemática del proceso de formalización fue abordada por la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1336⁴⁹, la cual hace referencia a las deficiencias del proceso de formalización vigente durante el expediente de Gregoria Casas Huamanhuilca. Al respecto, se señala que el proceso no ha reflejado un avance considerable ya que cuenta con un número poco representativo de mineros formalizados. Los principales problemas identificados son los siguientes:

- No pueden acreditar la titularidad de la concesión minera donde desarrollan sus actividades, dado que las áreas pertenecen a otras personas con título de concesión vigente.
- No pueden acreditar la propiedad del terreno superficial, dado que dichos terrenos pertenecen a terceras personas.
- El instrumento de gestión ambiental correctivo presenta requerimientos excesivos para las labores desarrolladas por los mineros informales.

Sobre el particular, Emerson Galiano señala que los mineros informales se preocupan más por extraer la máxima cantidad de minera que por cumplir con los pasos de formalización por considerar que el proceso será nuevamente prorrogado y que las fiscalizaciones son mínimas.⁵⁰

Ahora bien, en relación al primer intento de formalización, Ina Drago y Natalia Zuñiga señalan que la figura de los mineros artesanales y pequeña escala se comenzó a desnaturalizar, puesto que diversas empresas que no realizaban actividades mineras de subsistencia buscaron acogerse a los beneficios y derechos de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales. Por ejemplo, dividían sus operaciones mediante la creación de pequeñas sociedades, las cuales en

⁴⁹ Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1336, 5 de enero de 2017, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. (Lima, 6 de enero de 2017).

⁵⁰ Galiano, Emerson “El proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal”, 262.

apariencia cumplieran con los requisitos. En ese sentido, esta situación generó que la actividad se continuara expandiendo de manera descontrolada y se cree distorsión en el sistema.⁵¹

La problemática del estrato de la minería a pequeña escala también ha sido objeto de análisis por parte de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, donde identificó las siguientes causas del problema de la minería informal e ilegal en el país:⁵²

- La falta de estudios sobre el universo de mineros informales e ilegales:

Se ha identificado que no se cuenta con un estudio técnico que permita determinar la cantidad aproximada de mineros informales o ilegales, lo cual sería clave para elaborar políticas que atiendan el problema.

- Una visión homogenizadora de la minería informal:

En relación al Censo de Población y Vivienda de 2017, la Comisión advirtió que los mineros informales se concentran en su mayoría (59%) en Arequipa, Lima, Puno y La Libertad. Por otro lado, los departamentos con menor proporción de mineros informales e ilegales son Amazonas, Tumbes, Ucayali y San Martín.

La política de formalización minera carece de un enfoque territorial que reconozca las diferencias entre estos territorios. La misma política se aplica en zonas de minería aluvial y en zonas de minería de socavón, por lo tanto, se debe reconocer las diferencias geográficas de dotación de activos o presencia de stakeholders que aceleren los resultados.

- El constante cambio del marco normativo del proceso de formalización y la falta de política multisectorial:

⁵¹ Ina Drago y Natalia Zuñiga. “Tras la búsqueda de la erradicación de la minería ilegal: avances en el Ordenamiento Jurídico Peruano”. *Advocatus*, no. 35 (2017): 57-58.

⁵² Creada mediante Resolución Suprema N° 145-2019-PCM, con el objeto de proponer medidas normativas, de gestión y de política pública para afianzar la sostenibilidad de las actividades mineras.

Desde el 2002 se han generado continuos cambios normativos en el proceso de formalización. En total, se han emitido quince (15) normas para regularlo.

Una política de formalización consistente debería apuntar a cinco (5) años de implementación continua, por lo menos. Además, la Comisión concluyó que se debe contar con dos políticas públicas, una dirigida a la formalización y otra a la interdicción de la minería ilegal.

- Dificultad de los gobiernos regionales para ejercer sus competencias:

La Comisión indicó que este problema se presenta por factores como (i) la alta rotación de personal, (ii) por no contar con apoyo regular por parte de las demás autoridades y (iii) por la falta de presupuesto para el desarrollo de sus funciones.

- Pobre articulación entre entidades públicas y debilidad del rol rector del Estado:

La comisión concluyó que la Comisión Multisectorial Permanente de Seguimiento a Acciones del Gobierno frente a la Minería ilegal y el Desarrollo del Proceso de Formalización solo realiza seguimiento y recomendaciones al proceso, observando que falta un verdadero rol articulador.

Asimismo, asevera que hay una debilidad en el ejercicio de la función rectora del gobierno central y que la apelación a la descentralización de funciones se convierte en una excusa para la inacción.

- El combate de la minería ilegal genera tensiones con los mineros informales:

Los operativos de interdicción han generado efectos colaterales. Al respecto, la más reciente operación en La Pampa, Madre de Dios, llevó a que los mineros de esta zona se trasladen al corredor minero autorizado en la región, lo que incrementó la presión sobre los mineros informales que se encontraban en esa zona.

- Problema en la cadena del oro: insumos y comercialización:

Uno de los grandes problemas es el relacionado a los grandes retos pendientes en torno a la certificación y la trazabilidad de los insumos de la mina al mercado. La empresa Activos Mineros S.A.C. redujo sus compras de oro en 2018 al encontrarse que algunos de sus vendedores habían sido acusados de ser mineros ilegales.

La Comisión cita el Intergovernmental Forum on Mining (IGF) indicando que uno de los problemas de los mecanismos de certificación es que estos pueden ser utilizados exclusivamente por las empresas más exitosas del sector pequeño y artesanal, y no por los mineros más excluidos.

Ahora bien, en adición a las conclusiones arribadas por la Comisión, es preciso indicar que, otro de los grandes problemas que se encuentra inmerso en la minería informal e ilegal es la relación a las relaciones laborales. Sobre el particular, Patrick Wieland ⁵³ indica que la falencia más palpable en la formalización minera es que no se evalúan las precarias relaciones laborales en las que se encuentran muchas personas, quienes, en muchos casos, no cuentan con contrato de trabajo y están inmersos en el sistema de compensación de mano de obra denominados cachorro, “tipo – lotería”, entre otros.

Los acuerdos de empleo “tipo-lotería” que encontramos en la MAPE peruana contemporánea, incluyendo el cachorro o el chiquilleo en el departamento de Puno, sintetizan esta resistencia histórica a las relaciones laborales asalariadas. Trabajar de forma independiente y fuera de los libros les otorga a los trabajadores mineros la oportunidad, real o imaginaria, de obtener una tajada mayor al sueldo mínimo y representa una fuente inmediata de dinero en efectivo. No obstante, en los hechos, estos acuerdos informales someten a la fuerza laboral a participar en un juego de lotería a gran escala y extremadamente cruel, en el cual las probabilidades de hacerse rico son, casi siempre inexistentes. (...)

⁵³ Wieland, Patrick “*Mineros de lotería: Análisis de la informalidad laboral en la minería artesanal de Puno.*”, 195.

Durante dos décadas, el Estado peruano ha intentado regularizar este sector en crecimiento: (...). Empero, han transcurrido 18 años y ha sido incapaz de descubrir y codificar la Ley del Pueblo para legalizar a decenas de miles de mineros de lotería que se mantienen todavía en la informalidad.⁵⁴

En ese sentido, se debe de tomar en consideración que el proceso de formalización minera tiene varios problemas estructurales que representa un desafío para el Estado, en tanto que se debe de considerar la diversidad de intereses y actores involucrados en el proceso.

Estos problemas estructurales se ven reflejados en la cantidad de proyectos de ley que se encuentran en la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República, los cuales pretenden la reapertura del REINFO y la extensión de los plazos de los requisitos del proceso de formalización minera.

▪ **Proyecto de Ley N° 02870/2017-CR, presentado el 17 de mayo de 2018.**

Ley que modifica el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1100 y el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería

La propuesta legislativa pretende eliminar el numeral 9.5 del artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1100, mediante el cual se establece que, la calificación de Pequeño Productor Minero y Productor Minero Artesanal es solicitada por el titular minero presentando la declaración bienal ante la Dirección General de Formalización Minera.

Además, se propone la modificación del artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería, incrementando el límite máximo de la capacidad instalada de producción o beneficio otorgada a los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales. Al respecto, a efectos de entender las modificaciones que se proponen, a continuación, se desarrollará un cuadro comparativo entre la propuesta legislativa y la normativa vigente:

⁵⁴ Wieland, Patrick “*Mineros de lotería: Análisis de la informalidad laboral en la minería artesanal de Puno.*”, 195 – 196.

PROYECTO DE LEY N° 02870/2017-CR	
NUEVA CAPACIDAD	CAPACIDAD ACTUAL
<p><i>Pequeños Productores Mineros (PPM)</i></p> <p>Posean, por cualquier título, una capacidad de producción o beneficio no mayor de mil (1000) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta dos mil (2,000) toneladas métricas por día.</p> <p><i>Productor Minero Artesanal</i></p> <p>Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción o beneficio no mayor de cien (100) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta doscientas (200) toneladas métricas por día.</p> <p>En el caso de los yacimientos metálicos de tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientas cincuenta (250) metros cúbicos por día.</p>	<p><i>Pequeños Productores Mineros (PPM)</i></p> <p>Posean, por cualquier título, una capacidad de producción o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta un mil doscientas (1,200) toneladas métricas por día.</p> <p><i>Productor Minero Artesanal</i></p> <p>Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día.</p> <p>En el caso de los yacimientos metálicos de tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día.</p>

▪ **Proyecto de Ley N° 03137/2017-CR, presentado el 23 de julio de 2018.**

Ley que modifica el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1100 y el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería

Se propone modificar los siguientes artículos del marco que regula el proceso de formalización minera:

- Modificar la definición de minería ilegal regulada en el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1100, de modo tal que se incorpore a quienes, contando con autorización para ejercer dicha actividad, utilizan equipos y maquinarias no permitidas, con excepción de aquellas habilitadas por el MINEM.
- Modificar los Requisitos para la culminación de la formalización minera integral, regulada en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1336, señalando que, respecto al requisito de Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión o Contrato de Explotación respecto de la concesión minera, se incorpore como documento que acredita este requisito la presentación de otro título justo que acredite su legítima ocupación otorgada por el titular de la concesión o por autoridad competente.
- Modificar el artículo referente a la Caducidad de las concesiones mineras, regulada en el artículo 59 del TUO de la Ley General de Minería, mediante el cual se pretende que se produzca la caducidad el no pago oportuno del derecho de vigencia o penalidad durante dieciséis (16) meses consecutivos.

Además, las concesiones mineras de beneficio, labor general y transporte minero, sobre las cuales no se haya desarrollado actividad minera en un plazo máximo de cuatro (4) años, caducan de pleno derecho. Sobre el particular, de existir dentro de la concesión mineros informales que la exploten por un tiempo no menor de cinco (5) años, la autoridad competente otorgará preferentemente el derecho de explotación.

- Modificar el artículo 68 del TUO de la Ley General de Minería, mediante el cual se busca otorgar derecho de preferencia a los productores mineros artesanales que se encuentren desarrollando actividades sobre las áreas de los derechos mineros que sean declarados extinguidos.
- Modificar el requisito de Acreditación de la Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la concesión minera, regulado en el artículo 6 del

Decreto Legislativo N° 1105, incorporando que se pueda acreditar este requisito presentando algún otro título que acredite su legítima ocupación otorgada por el titular de la concesión o por autoridad competente.

- Modificar el artículo 7 del Reglamento de Organización y Funciones del INGEMMET, aprobado por Decreto Supremo N° 035-2007-EM, otorgándole al INGEMMET la función de identificar las concesiones mineras que no son explotadas o que no cumplan una función económica social para la cual fueron otorgadas, a efectos de declarar su inmediata reversión al Estado.
- **Proyecto de Ley N° 03238-2018-CR, presentado el 20 de agosto de 2018.**
Ley que norma la actividad de la Pequeña Minería y Minería Artesanal en el territorio nacional, para proteger y promover la Industria Minera a Pequeña escala

Se propone incorporar un nuevo marco normativo que proteja y promueva la actividad minera de la pequeña minería y minería artesanal. Al respecto, las principales propuestas son las siguientes:

- Crear el Registro de Pequeña Minería y Minería Artesanal (en adelante, “REPMMA”), a cargo del MINEM. Sobre el particular, el REPMMA sería integrada por los siguientes:
 - a. Aquellos que cuenten con la condición de pequeño productor minero y productor minero artesanal.
 - b. Aquellos que hayan dado inicio al procedimiento regular minero.
 - c. Las personas, naturales o jurídicas, que cumplan con las características de un pequeño productor minero y productor minero artesanal.
 - d. Los mineros informales con inscripción vigente en el REINFO.
 - e. Los mineros en vías de regularización de sus actividades mineras inscritos en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso, los cuales no fueron incluidos en el REINFO.

- f. Los titulares de concesiones mineras ubicadas en zona declarada de exclusión minera, siempre que cuenten con concesión minera vigente otorgada antes del 19 de febrero de 2010.

Los beneficios que otorgaría la inscripción al REPMMA serían las siguientes:

- Trasladar el mineral desde la zona declarada en el REPMMA, no pudiendo ser objeto de incautación policial.
 - Trasladar el material explosivo, no pudiendo ser objeto de incautación policial.
 - No podrán ser objeto de interdicción minera siempre que se encuentra en vías de regularización de sus actividades mineras.
- **Proyecto de Ley N° 03983-2018-CR, presentado el 6 de marzo de 2019**

Nueva ley de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal

Se propone incorporar un nuevo marco normativo para el proceso de formalización de la actividad minera informal. Al respecto, las principales propuestas son las siguientes:

- Otorgar una vigencia al proceso de formalización minera de treinta y seis (36) meses, contados a partir de la culminación del plazo de inscripción en el REINFO.
- Permitir que formen parte del REINFO a los titulares de concesiones mineras en áreas declaradas como zonas de exclusión minera siempre que cuenten con concesión vigente otorgada antes del 19 de febrero de 2010.
- Declarar de necesidad pública el establecimiento de servidumbres sobre terrenos superficiales para el ejercicio de actividades mineras informales. En caso no exista acuerdo entre el titular del derecho superficial y el minero informal, este último deberá presentar la solicitud de servidumbre a la Dirección Regional de Energía y Minas, quien designará un perito para determinar la procedencia de la servidumbre y la compensación.
- En relación al requisito del contrato de cesión o explotación minera, en el caso de no existir acuerdo entre el titular de la concesión minera y el minero informal, el MINEM

fija las condiciones del contrato según el cuadro de clasificaciones contractuales para la formalización minera y la vinculación obligatoria del mismo.

▪ **Proyecto de Ley N° 04490-2018-CR, presentado el 18 de junio de 2019**

Ley que regula las actividades de la minería artesanal como actividad tradicional y ancestral en el Perú

Se propone como rol del Estado la compra de oro producto de la pequeña minería y minería artesanal.

Asimismo, se busca incorporar la calificación de minero artesanal tradicional al servicio de terceros, siendo esta la persona natural que realiza actividad de apoyo al desarrollo de la minería artesanal y pequeña minería, teniendo las siguientes características:

- Desarrollar por si solo o en forma grupal actividades mineras de manera habitual.
- Realizar actividad minera para su sostenibilidad.
- No posee títulos de concesión minera, ni de inicio o reinicio de actividades mineras de ningún tipo.
- Constituye el elemento fundamental de apoyo al desarrollo de la minería artesanal y a la pequeña minería.
- No es objeto de formalización.

▪ **Proyecto de Ley N° 04617-2018-CR, presentado el 24 de julio de 2019**

Ley que promueve el desarrollo sostenible de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal

Se propone una nueva ley que promueve el desarrollo sostenible de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. Al respecto, las principales propuestas son las siguientes:

- Crear el REPMMA, a cargo del MINEM. Sobre el particular, el REPMMA sería

integrada por los siguientes:

- a. Aquellos que cuentan con autorización de inicio de actividades de exploración, explotación o beneficio, o quienes hayan iniciado el procedimiento establecido en la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.
 - b. Persona, natural o jurídica, con la condición de pequeño productor mineros o productor minero artesanal que inicie o formalice su actividad minera.
 - c. Los mineros en vías de formalización con inscripción en el REINFO.
 - d. Los titulares de concesiones mineras formuladas y otorgadas antes de la vigencia del Decreto de Urgencia N° 012-2010, en áreas no comprendidas dentro del ANEXO 1 del Decreto Legislativo N° 1100, siempre que acrediten la aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental.
- El titular de concesión minera que considere afectado su derecho puede plantear recurso de oposición contra la inscripción en el REPMMA ante la Dirección Regional de Energía y Minas, dentro de los ciento veinte (120) días calendario siguientes a la inscripción.
- **Proyecto de Ley N° 04678-2019-CR, presentado el 14 de agosto de 2019**
Ley que regula las actividades de la pequeña minería y minería artesanal

Se propone incorporar el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1100 que los mineros que desarrollen actividades en zonas fluviales o aluviales donde se permitirá ejecutar labores mineras metálicas, estén permitido de lo siguiente:

- El uso de dragas y otros artefactos similares en todos los cursos de agua, ríos, lagos y cursos de agua con fines de extracción de oro u otros minerales. Entendiéndose por artefactos similares a los siguientes:
- a. Unidades móviles o portátiles que succionan materiales de los lechos de los 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 cuenten con bomba de succiones de cualquier dimensión y que no tengan o no incorporada una zaranda o canaleta.
 - d. Cualquier otro artefacto que ocasione efecto o daño similar.
- 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.
 - 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.

Al respecto, es preciso indicar que el uso de las maquinarias antes señaladas se encuentra prohibido en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal, siendo su uso calificado como actividad minera ilegal.

Asimismo, mediante Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 00316-2011-PA/TC, el cual resolvió la demanda de amparo interpuesta contra el Decreto de Urgencia N° 012-2010 que prohibía el uso de dragas, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda, confirmando la prohibición del uso de las dragas o equipos y artefactos similares para la minería en todo el país.

▪ **Proyecto de Ley N° 06614-2020-CR, presentado el 5 de noviembre de 2020**

Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1105 y la Ley N° 27651

Se propone sustituir propone sustituir la denominación de “Minería informal” regulada en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1105 por la de “Minería de emprendimiento”.

En relación a la Ley N° 27651, se propone la modificación de los artículos 10-A, numeral 1 del artículo 16 y el artículo 17 de la Ley. En ese sentido, las principales modificaciones son las siguientes:

- En relación al artículo 10, se busca incorporar el inciso A, mediante el cual se establece que el MINEM desarrollará acciones de identificación, calificación, promoción y facilitamiento, en áreas catastradas de propiedad del Estado para la minería de “emprendimiento”.
- Conforme al artículo 16, se pretende incorporar que el Estado identificará y calificará el otorgamiento del derecho minero a los pequeños mineros y mineros artesanales que se encuentren realizando explotación minera en dichas áreas.
- Respecto al artículo 17, el cual se encuentra actualmente derogado por el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1040, se propone que las acciones de fortalecimiento y consolidación podrán ser ejecutadas a través de las respectivas Direcciones Regionales de Energía y Minas.

Asimismo, se establece que el MINEM puede establecer áreas especiales a favor de los pequeños productores y mineros artesanales destinadas a la explotación de minerales por un plazo de tres (3) años. Al respecto, estas áreas se acreditan teniendo en cuenta cualquiera de los siguientes supuestos:

- a. Si el titular de la concesión minera no ha iniciado actividad minera, teniendo una actividad continua en las últimas cuatro (4) Declaraciones Anuales Consolidadas.

- b. Cuando el titular de la concesión minera no acredita producción mínima y se encuentra en el plazo de imputación de la penalidad.
 - c. En las áreas de concesión minera sobre las cuales se viene realizando actividad minera de “emprendimiento” con una antigüedad superior a cinco (5) años.
- **Proyecto de Ley N° 7257/2020-CR, publicado el 2 de marzo de 2021.**
Ley que regula el proceso de inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera – REINFO

Se propone nuevas abrir el REINFO para nuevas inscripciones, para lo cual las personas, naturales o jurídicas, deberán presentar previamente el IGAFOM en su aspecto correctivo.

- **Proyecto de Ley N° 07421/2020-CR, presentado el 29 de marzo de 2021**
Ley que amplía el plazo del proceso de formalización minera integral y modifica la primera disposición complementaria final de la Ley N° 31007

Se propone modificar la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31007, de acuerdo al siguiente detalle:

PROYECTO DE LEY N° 07421/2020/CR	
PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	NORMA ACTUAL
<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</p> <p>Primera.- Ampliase hasta el 31 de diciembre de 2024 el plazo del proceso de formalización minera integral establecido en el Decreto Legislativo N° 1293, que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal</p>	<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</p> <p>Primera.- Ampliase hasta el 31 de diciembre de 2021 el plazo del proceso de formalización minera integral establecido en el Decreto Legislativo N° 1293, que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal</p>

En ese sentido, se busca una ampliación por dos (2) años del proceso de formalización minera, el cual culminaría el 31 de diciembre de 2024.

▪ **Proyecto de Ley N° 07596/2020-CR, presentado el 28 de abril de 2021.**

Ley que regula la prescripción adquisitiva de concesión minera para mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera – REINFO

Se propone incorporar al proceso de formalización minera el procedimiento administrativo de prescripción adquisitiva de concesión minera, mediante el cual los mineros con inscripción vigente en el REINFO, que hayan cumplido presentar el IGAFOM en su aspecto correctivo y preventivo, podrán solicitar ante la autoridad competente este procedimiento, considerando lo siguiente:

- Para iniciar el procedimiento administrativo de prescripción adquisitiva de concesión minera se requiere obligatoriamente que el solicitante se encuentre en posesión pacífica, pública y continua por más de cuatro (4) años.
- La actividad minera deberá ejercerse en una concesión minera de más de diez (10) años de entregada la concesión al titular minero, cuyo titular no haya realizado actividad minera alguna.
- El procedimiento se iniciará ante el INGEMMET o las Direcciones Regionales de Energía y Minas.
- La Resolución que aprueba la prescripción adquisitiva podrá inscribirse en Registros Públicos.
- El INGEMMET es competente para declarar la prescripción adquisitiva, para lo cual las Direcciones Regionales de Energía y Minas deberán remitirle la solicitud, informe técnico e informe legal para su pronunciamiento.

B) Beneficios del proceso de formalización minera

En relación a los beneficios del proceso de formalización minera, Cesar Ipenza identifica algunos beneficios que obtendrían los mineros a pequeña escala que logren formalizarse:⁵⁵

- Ser propietario de los derechos mineros garantiza que el titular pueda dejar herencia a su familia el patrimonio y la inversión acumulada.
- El derecho minero incrementa su valor en el mercado ya que los títulos formalizados pueden ser negociados sin restricción.
- Seguridad jurídica, eliminando la posibilidad de conflictos con terceros.
- Incentivar la inversión de los mineros, ya que pierde el temor de ser desalojado, intervenido, interdictado o denunciado.
- Incorporarse al sistema crediticio, utilizando la propiedad minera como garantía hipotecaria.
- Adquirir legalmente explosivos (previa autorización de SUCAMEC), así como químicos peligrosos, mercurio y cianuro de sodio.
- Acceder a condiciones mínimas en el aspecto laboral, salud y seguridad.
- Conservar el ambiente y la salud de las personas que trabajan en la concesión minera.
- No pagar regalías.
- Realizar un pago menor por derecho de vigencia.
- Adquirir compromisos ambientales adecuados establecidos en los instrumentos de gestión ambiental.

⁵⁵ César A. Ipenza Peralta. *La Pequeña Minería y la Minería Artesanal y los Decretos Legislativos vinculados a la Minería Ilegal*. (Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2013), 17-18

Asimismo, durante la vigencia del proceso de formalización, los mineros informales pueden (i) desarrollar sus actividades sin contar con la autorización de inicio de actividades, (ii) comercializar libremente sus minerales, (iii) realizar sus labores extractivas sobre derechos mineros de los cuales no son titulares de la concesión minera, (iv) legalidad en la trazabilidad de tu operación, entre otras.

C) Un largo e ineficiente proceso de formalización minera

Respecto a los resultados del proceso de formalización minera en el Perú, si compartiéramos la postura de Hernando de Soto, la cual relaciona el éxito del proceso de formalización con el número de mineros formalizados, concluiríamos que el proceso ha fracasado, toda vez que, conforme a los resultados oficiales solicitados a la Dirección General de Formalización Minera a través de diversas consultas, estas son las estadísticas que nos deja hasta la fecha este proceso:

▪ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA N° 1

Procedencia: Dirección General de Formalización Minera del MINEM

Fecha: 2 de octubre de 2020

Expediente: 3074534

“Se tienen 34,945 inscripciones vigentes realizadas mediante la plataforma de la SUNAT al amparo de la Ley N° 31007, que culminó el 23 de septiembre de 2020”

▪ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA N° 2

Procedencia: Dirección General de Formalización Minera del MINEM

Fecha: 31 de agosto de 2021

Expediente: 3198661

“Al 26 de agosto de 2021, se cuenta con 1,631 inscripciones que cuentan con autorización de inicio/reinicio de actividades mineras (formalizadas), y se cuentan con 27 inscripciones al REINFO que se realizaron al amparo de la Ley N° 31007.”

▪ ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA N° 3

Procedencia: Dirección General de Formalización Minera del MINEM

Fecha: 31 de agosto de 2021

Expediente: 3198663

“Al 26 de agosto de 2021, se cuenta con 88,436 inscripciones en el REINFO; 62,656 inscripciones con estado suspendido y 25,780 inscripciones con estado vigente.”

Como se puede apreciar, del universo de 88,436 inscripciones en el REINFO, apenas lograron su formalización 27 mineros al amparo de la Ley N° 31007. En ese sentido, existe la posibilidad de que el bajo índice de formalización motive una nueva ampliación del proceso de formalización minera y, eventualmente, una reapertura del REINFO, a efectos de recibir nuevas inscripciones y cumplir con los objetivos del proceso de formalización minera.

Por lo tanto, a la fecha se tienen los datos que se detallarán en el siguiente cuadro:

RESULTADOS AL 31 DE AGOSTO DE 2021	
Total de mineros en el REINFO	88,436
Total de mineros en el REINFO suspendidos	66,656
Total de mineros en el REINFO vigentes	25,780
Total de mineros formalizados desde el 2012	1,631

Sobre el particular, si compartiéramos la postura de Cristina Echevarría y Manuel Pulgar Vidal, la cual relaciona al éxito del proceso de formalización minera con un proceso largo que está respaldado por el cumplimiento de los requisitos, concluiríamos que el proceso ha fracasado, toda vez que, si bien hasta el 26 de agosto de 2021 se formalizaron 1,631 mineros, el Estado no ha podido confrontar la problemática de cumplir con el requisito de acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial y acreditación de titularidad, contrato de cesión o contrato de explotación respecto de la concesión minera.

Por lo tanto, hablamos de un proceso de formalización largo, el cual no permite obtener algunos requisitos, y, que, además, ha logrado formalizar pocos mineros. Es decir, se reúnen todos los elementos que nos demuestra estar frente a un proceso extraordinario que no ha cumplido con los objetivos esperados, por lo tanto, se ha venido prorrogando su vigencia de forma indefinida. Al respecto, la mejor forma de explicar este punto es desarrollando cronológicamente el proceso de formalización minera y los plazos que no han sido cumplidos:

C.1.) El proceso de formalización del Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso (RNDC)

Mediante Decreto Legislativo N° 1105 se implementó el proceso de formalización de la actividad minera informal de pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, los cuales ejercen sus actividades en zonas no prohibidas.

Ahora bien, conforme con el artículo 3 del referido decreto legislativo, el proceso de formalización tuvo un plazo inicial de veinticuatro (24) meses, plazo que empezó el 20 de abril de 2012 y culminó el 19 de abril de 2014. Es preciso indicar que, el artículo bajo comentario reguló la posibilidad de ampliar la vigencia del proceso de formalización mediante decreto supremo refrendado por el MINEM.

Para cumplir con el proceso de formalización minera se establecieron los requisitos que se detallarán en el siguiente cuadro:

REQUISITOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1105	
REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1105	PLAZOS MÁXIMOS INICIALES
Declaración de Compromisos	Desde el 20 de abril de 2012 hasta el 18 de junio de 2012 ⁵⁶

⁵⁶ Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1105. - La Declaración de Compromisos es un documento que, según Formato contenido en el Anexo 1 del presente dispositivo, deberá presentar la persona, natural o jurídica, ante el Gobierno Regional correspondiente, en un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma. (...)

Acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera.	5 de septiembre de 2013 ⁵⁷
Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial.	16 de septiembre de 2013 ⁵⁸
Autorización de Uso de Aguas.	25 de septiembre de 2013 ⁵⁹
Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC).	Presentación hasta el 7 de febrero de 2013 ⁶⁰
Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA)	No tuvo plazo pero se aprobó un procedimiento simplificado mediante Decreto Supremo N° 003-2013-MC.

Mediante Decreto Supremo N° 001-2013-MINAM, el cual modificó el artículo 10 del Decreto Supremo N° 004-2012-MINAM, prorrogó el plazo de la presentación del IGAC hasta el 5 de octubre de 2013.

Los plazos antes señalados fueron modificados, quedando de la forma en la que se detallará en el cuadro siguiente:

REQUISITOS DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1105	
REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1105	PLAZOS FINALES

⁵⁷ Artículo 4 del Decreto Supremo N° 003-2013-EM. -

(...)

2. Acreditación de titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera. Los sujetos de formalización deberán cumplir con presentar dicho requisito hasta el 5 de septiembre de 2013.

⁵⁸ Artículo 4 del Decreto Supremo N° 003-2013-EM. -

(...)

3. Acreditación de propiedad o autorización de Uso del Terreno Superficial.

Los sujetos de formalización deberán cumplir con presentar dicho requisito hasta el 16 de septiembre de 2013.

⁵⁹ Artículo 4 del Decreto Supremo N° 003-2013-EM. -

(...)

4. Autorización de Uso de Aguas.

Los sujetos de formalización deberán cumplir con presentar dicho requisito hasta el 25 de septiembre de 2013.

⁶⁰ Artículo 10 del Decreto Supremo N° 004-2012-MINAM. -

10.1 Los sujetos de formalización deberán presentar el IGAC ante el correspondiente Gobierno Regional en el plazo único, máximo e improrrogable de cinco (5) meses, contados a partir de la vigencia del presente Decreto Supremo.

Declaración de Compromisos	Desde el 6 de septiembre de 2012 hasta el 28 de noviembre de 2012 ⁶¹
En caso de PPM y PMA que realizan actividades en concesiones mineras en zonas permitidas donde sus titulares hayan expresado su voluntad de celebrar contratos de explotación	19 de abril de 2014 ⁶²
Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial.	19 de abril de 2014 ⁶³
Autorización de Uso de Aguas.	19 de abril de 2014 ⁶⁴
Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC).	19 de abril de 2014 ⁶⁵

Los plazos finales de este proceso se extendieron hasta el último día de los veinticuatro (24) meses de la vigencia del proceso de formalización minera.

⁶¹ Artículo único de la Ley N° 29910. -

Establécese un plazo se sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para que los sujetos de formalización a los que se refiere el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1105, cumplan con presentar la Declaración de Compromisos, para acogerse al marco del proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.

⁶² Artículo 4 del Decreto Supremo N° 032-2013-EM. –
(...)

2.2. En los casos de pequeños mineros y mineros artesanales que realizan actividades en concesiones mineras en zonas permitidas en donde sus titulares hayan expresado su voluntad de celebrar contratos de explotación, de conformidad con el artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1105; y, que se encuentran listados en el Anexo 2 de la presente norma, se aplicarán las facilidades dispuestas por el presente artículo; y, en consecuencia, podrán presentar los requisitos señalados en el numeral 2.1. así como la acreditación de la titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera hasta el 19 de abril de 2014.

⁶³ Artículo 4 del Decreto Supremo N° 032-2013-EM. –

2.1. Los pequeños mineros y mineros informales que a la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Declaración de Compromisos y cuenten con títulos de concesión minera o contratos de explotación; y, se encuentren listados en el Anexo 1 del presente dispositivo, podrán acreditar hasta el 19 de abril de 2014 ante la Dirección Regional de Minería correspondiente, el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial, b) Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo c) Autorización de Uso de Aguas.

⁶⁴ Artículo 4 del Decreto Supremo N° 032-2013-EM. –

2.1. Los pequeños mineros y mineros informales que a la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Declaración de Compromisos y cuenten con títulos de concesión minera o contratos de explotación; y, se encuentren listados en el Anexo 1 del presente dispositivo, podrán acreditar hasta el 19 de abril de 2014 ante la Dirección Regional de Minería correspondiente, el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial, b) Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo c) Autorización de Uso de Aguas.

⁶⁵ Artículo 4 del Decreto Supremo N° 032-2013-EM. –

2.1. Los pequeños mineros y mineros informales que a la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Declaración de Compromisos y cuenten con títulos de concesión minera o contratos de explotación; y, se encuentren listados en el Anexo 1 del presente dispositivo, podrán acreditar hasta el 19 de abril de 2014 ante la Dirección Regional de Minería correspondiente, el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial, b) Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo c) Autorización de Uso de Aguas.

C.2.) El proceso de formalización del Registro de Saneamiento (RS)

Llegada la fecha de del último día de la vigencia del proceso de formalización minera del Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso, es decir, el 19 de abril de 2014, se publicó el Decreto Supremo N° 029-2014-PCM, mediante el cual se aprobó las estrategias de saneamiento. Asimismo, mediante Resolución Ministerial N° 470-2014-MEM-DM se creó el Registro de Saneamiento, registro que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 029-2014-PCM, está conformado por aquellos mineros informales que al 19 de abril de 2014 contaban con estatus de vigente en el Registro Nacional de Declaración de Compromisos.

Sobre el particular, es necesario señalar que el proceso de formalización minera del Registro de Saneamiento estableció como objetivo lograr el desarrollo sostenible de la minería de pequeña escala al año 2016; no obstante, no estableció plazos para el cumplimiento de los requisitos de formalización minera.

C.3.) El proceso de formalización minera integral del REINFO (Primera Etapa)

Mediante Decreto Legislativo N° 1293, publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2016, se declaró de interés nacional la reestructuración del proceso de formalización. En ese sentido, se creó el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal; y, además, se creó el REINFO, el cual comprendía a los siguientes sujetos:⁶⁶

- Los sujetos que formaban parte del Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos, con inscripción vigente.
- Los sujetos que contaban con inscripción vigente en el Registro de Saneamiento.

⁶⁶ Decreto Legislativo N° 1293, de 29 de diciembre de 2017, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal. (Lima, 30 de diciembre de 2016)

- Excepcionalmente, podían inscribirse las personas naturales que desarrollen actividades de pequeña minería o minería artesanal de explotación.

De acuerdo con lo establecido en el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1293, las inscripciones al REINFO iniciaron a partir del 6 de febrero de 2017 hasta por un plazo de ciento veinte (120) días hábiles, plazo que culminó el 1 de agosto de 2017. Por su parte, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1293 estableció que el proceso de formalización minera integral tiene una vigencia de treinta y seis (36) meses, contados desde la culminación del plazo para la inscripción, plazo que se cumplía en agosto del 2020.

Ahora bien, en concordancia con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1336, a continuación, se detallará en un cuadro los requisitos para la culminación de la formalización minera integral son los siguientes:

PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1293	
REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1336	PLAZOS MÁXIMOS INICIALES
Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM) o del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) cuando corresponda.	Presentación hasta el 31 de julio de 2019 ⁶⁷
Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial.	<i>No tiene plazo</i>
Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión o Contrato de Exploración respecto de la concesión minera.	<i>No tiene plazo</i>
Declaración Jurada de Inexistencia de Restos Arqueológicos.	<i>No tiene plazo</i>

Al respecto, mediante Decreto Supremo N° 15-2019-EM, se modificó el artículo 3 del Decreto Supremo N° 019-2018-EM, prorrogando el plazo de presentación del Instrumento de Gestión

⁶⁷ Artículo 3 Decreto Supremo N° 019-2018-EM. – Los mineros en vías de formalización deben cumplir con presentar el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM (correctivo y preventivo) hasta el 31 de julio de 2019, de acuerdo al procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 038-2017-EM.

Ambiental para la Formalización de actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM hasta el 31 de marzo de 2020 ⁶⁸.

C.4.) El proceso de formalización minera integral del REINFO (Segunda Etapa)

Mediante Ley N° 31007, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de octubre de 2019, se amplió hasta el 31 de diciembre de 2021 el proceso de formalización minera integral, permitiendo nuevas inscripciones al REINFO por ciento veinte (120) días hábiles, es decir, desde el 16 de enero de 2020 hasta el 23 de septiembre de 2020⁶⁹.

Ahora bien, es importante señalar que, si bien en un primer momento no se modificaron los plazos para la presentación de los requisitos para la culminación del proceso de formalización minera integral, en el siguiente cuadro se detallará las condiciones y requisitos de permanencia en el REINFO para poder continuar con su proceso de formalización minera:

PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA DE LA LEY N° 31007	
CONDICIONES Y REQUISITOS DE PERMANENCIA EN EL REINFO EN EL DECRETO SUPREMO N° 001-2020-EM	PLAZOS MÁXIMOS INICIALES
Contar con el IGAFOM en sus aspectos correctivo y preventivo admitido a trámite.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los mineros inscritos en el REINFO al amparo del Decreto Legislativo N° 1105 y del Decreto Legislativo N° 1293, deben presentar el IGAFOM hasta el 31 de marzo de 2020. ▪ Los mineros que se inscriban al REINFO conforme al Decreto Supremo N° 001-2020-EM, deben presentar el IGAFOM hasta el

⁶⁸ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 15-2019-EM. – Modifíquese el primer párrafo del artículo 3 del Decreto Supremo N° 019-2018-EM, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 3.- De la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal-IGAFOM

Los mineros en vías de formalización deben cumplir con presentar el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal-IGAFOM (aspectos correctivo y preventivo) hasta el 31 de marzo de 2020, de acuerdo al procedimiento establecido en el Decreto Supremo N° 038-2017-EM. La presentación del IGAFOM podrá hacerse a través de las herramientas virtuales, que para tal efecto habilite la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas.

⁶⁹ El plazo culminó el 23 de septiembre de 2020 por la suspensión de plazos en procedimientos en el sector público, establecido en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020.

	plazo que no exceda los noventa (90) días calendario contados desde su inscripción en el REINFO. ⁷⁰
Declaración de producción minera de forma semestral.	10 días calendario posteriores a cada semestre (se efectúa por dos periodos: (i) enero a junio y (ii) julio a diciembre) ⁷¹
Contar con inscripción en el Registro de Insumos Químicos y Bienes Fiscalizados de la SUNAT.	31 de diciembre de 2020 ⁷²

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 015-2020-EM, se prorrogaron los plazos para la acreditación de las condiciones de permanencia en el REINFO. Al respecto, se detallará en el siguiente cuadro los nuevos plazos:

PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA DE LA LEY N° 31007

⁷⁰ Artículo 7 del Decreto Supremo N° 001-2020-EM. –

(...)

7.2 La permanencia de los mineros inscritos en el REINFO se sujeta al cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 018-2017-EM y de lo siguiente:

(...)

b) Contar con el IGAFOM en sus aspectos correctivo y preventivo admitido a trámite, respecto de cada una de las actividades mineras inscritas en el REINFO, ante las Direcciones Regionales de Energía y Minas o las que hagan sus veces.

Los mineros inscritos en el REINFO al amparo de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1105 y del Decreto Legislativo N° 1293, deben cumplir con presentar el IGAFOM dentro del plazo establecido en el Decreto Supremo N° 019-2018-EM y su modificatoria; mientras que los mineros que se inscriben al REINFO conforme al presente Reglamento, deben presentar dicho instrumento dentro del plazo que no exceda los noventa (90) días calendario contados a partir de la inscripción a que se refiere el párrafo 4.3 del artículo 4 de la presente norma.

⁷¹ Artículo 7 del Decreto Supremo N° 001-2020-EM. –

(...)

7.2 La permanencia de los mineros inscritos en el REINFO se sujeta al cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 018-2017-EM y de lo siguiente:

(...)

c) Declarar producción minera de forma semestral respecto de cada una de las actividades mineras inscritas en el REINFO, a través de la extranet del Ministerio de Energía y Minas. La indicada declaración puede ser sustituida acreditando inactividad debido a causa justificada y por el plazo máximo de un semestre.

La referida declaración de producción minera se efectúa por los periodos de enero a junio y de julio a diciembre, y en el plazo de hasta diez (10) días calendario posteriores al vencimiento de cada semestre.

Queda exceptuado de cumplir con el presente requisito, aquel minero inscrito en el REINFO para realizar actividad de explotación respecto de una concesión minera vigente de la cual es titular.

⁷² Artículo 7 del Decreto Supremo N° 001-2020-EM. –

(...)

7.2 La permanencia de los mineros inscritos en el REINFO se sujeta al cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 018-2017-EM y de lo siguiente:

(...)

d) Contar con inscripción en el Registro de Insumos Químicos y Bienes Fiscalizados de la SUNAT al 31 de diciembre de 2020 respecto de la actividad de beneficio inscrita en el REINFO, cuando corresponda.

CONDICIONES Y REQUISITOS DE PERMANENCIA EN EL REINFO EN EL DECRETO SUPREMO N° 001-2020-EM	NUEVOS PLAZOS
Contar con el IGAFOM en sus aspectos correctivo y preventivo admitido a trámite.	31 de diciembre de 2020
Declaración de producción minera de forma semestral.	A partir del 31 de diciembre de 2020
Registro para el Control de Bienes Fiscalizados de la SUNAT.	31 de diciembre de 2020

Mediante Decreto Supremo N° 032-2020-EM, publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 29 de diciembre de 2020, se establecieron nuevos plazos de los requisitos y condiciones de permanencia en el REINFO, según el detalle que se detallará en el siguiente cuadro:

PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA DE LA LEY N° 31007	
CONDICIONES Y REQUISITOS DE PERMANENCIA EN EL REINFO EN EL DECRETO SUPREMO N° 001-2020-EM	PLAZOS MÁXIMOS INICIALES
Presentar el aspecto correctivo del IGAFOM.	30 de abril de 2021 ⁷³
Presentar el aspecto preventivo del IGAFOM.	31 de julio de 2021 ⁷⁴
Respecto a las actividades desarrolladas en zonas de amortiguamiento en áreas naturales protegidas.	Aspecto correctivo y preventivo hasta el 30 de abril de 2021 ⁷⁵
Registro para el Control de Bienes Fiscalizados de la SUNAT.	30 de abril de 2021 ⁷⁶

⁷³ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 032-2020-EM. –
(...)

2.1.1. Presentar el aspecto correctivo del IGAFOM ante la Dirección Regional de Energía y Minas competente o quien haga sus veces, hasta el 30 de abril de 2021, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 9 del Decreto Supremo N° 038-2017-EM, respecto de cada una de las actividades mineras inscritas en el REINFO.

⁷⁴ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 032-2020-EM. –
(...)

2.1.2. Presentar el aspecto preventivo del IGAFOM ante la Dirección Regional de Energía y Minas competente o quien haga sus veces, hasta el 31 de julio de 2021, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 10 del Decreto Supremo N° 038-2017-EM, respecto de cada una de las actividades mineras inscritas en el REINFO.

⁷⁵ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 032-2020-EM. –
(...)

2.1.2. Presentar el aspecto preventivo del IGAFOM ante la Dirección Regional de Energía y Minas competente o quien haga sus veces, hasta el 31 de julio de 2021, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 10 del Decreto Supremo N° 038-2017-EM, respecto de cada una de las actividades mineras inscritas en el REINFO.

Para las actividades mineras desarrolladas en zonas de amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas, los aspectos correctivo y preventivo del IGAFOM son presentados en una misma oportunidad, hasta el 30 de abril de 2021, al amparo de lo dispuesto en el párrafo 12.2 del artículo 12 del Decreto Supremo N° 038-2017-EM.

⁷⁶ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 032-2020-EM. –
(...)

2.1.4. Obtener la inscripción en el Registro para el Control de Bienes Fiscalizados hasta el 30 de abril de 2021, en caso de los mineros inscritos en el REINFO para realizar actividad de beneficio y cuando corresponda.

Declarar producción minera de forma semestral.	30 días calendario posteriores al vencimiento del primer semestre del año 2021, es decir, hasta el 30 de julio de 2021 ⁷⁷
Registro Único de Contribuyente (RUC) en situación de activo, renta de tercera categoría y actividad económica de minería.	30 de abril de 2021 ⁷⁸

En cuanto se cumplieron los plazos antes indicados, mediante Decreto Supremo N° 022-2021-EM, publicado en la edición extraordinaria del diario oficial El Peruano con fecha 31 de julio de 2021, se determinó una prórroga al cumplimiento de la obligación de presentar la declaración de producción minera de forma semestral y el IGAFOM en su aspecto correctivo, los cuales pueden ser cumplidos hasta el 31 de diciembre de 2021, es decir, hasta el último día de la vigencia del proceso de formalización minera.

9. ANÁLISIS SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

9.1. Vulneración a los derechos fundamentales de la persona

La Constitución Política establece en el literal e) del numeral 24 del artículo 2, el cual señala los derechos fundamentales de la persona, que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

Conforme con las noticias compartidas en la sección correspondiente a la justificación de la elección del expediente, con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo que generó la exclusión del proceso de formalización minera de Gregoria Casas Huamanhuilca, el MINEM declaraba públicamente su intención de cancelar su Declaración de Compromisos; y, por

⁷⁷ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 032-2020-EM. –
(...)

2.1.5. Declarar producción minera de forma semestral respecto de cada una de las actividades mineras inscritas en el REINFO, a través de la extranet del Ministerio de Energía y Minas, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario posteriores al vencimiento del primer semestre del año 2021.

⁷⁸ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 032-2020-EM. –
(...)

2.1.3. Contar con la inscripción en el Registro Único de Contribuyentes-RUC en situación de activo, en renta de tercera categoría y actividad económica de minería, hasta el 30 de abril de 2021.

consiguiente, excluirla del proceso de formalización minera por encontrarse siendo investigada en el delito de minería ilegal.

Si bien el artículo 7 del Decreto Supremo N° 032-2013-EM autoriza al MINEM a cancelar las Declaraciones de Compromiso que hubieran sido inscritas contraviniendo la normativa del proceso de formalización minera, regular un supuesto de cancelación por encontrarse siendo investigado por un presunto delito atentaría directamente contra este derecho fundamental de Gregoria Casas Huamanhuilca.

Entonces, respecto al presente expediente, es necesario considerar los siguientes puntos:

- Gregoria Casas Huamanhuilca estaba siendo investigada por el delito de minería ilegal, por consiguiente, no existía sentencia firme que la declare autora del delito.
- La normativa minera no regulaba como causal de cancelación de la Declaración de Compromisos que un minero informal sea investigado por el delito de minería ilegal; y, en caso hubiera sido regulado, atentaría contra la Constitución Política.
- Las noticias del MINEM se publicaron con anterioridad a la emisión de la Resolución de primera instancia, por lo tanto, nos permite comprobar anticipadamente la intención de excluirla del proceso de formalización minera, pese a no haber iniciado un procedimiento administrativo que demuestre que efectivamente excedía los límites.

Finalmente, si bien los informes que sustentan la Resolución de primera instancia no mencionan la investigación del Ministerio Público sobre el delito de minería ilegal como causal de cancelación, las principales observaciones advertidas buscaban colocar a Gregoria Casas Huamanhuilca como una minera informal que incumplía con la normativa del proceso de formalización minera, por lo tanto, no podía ser parte del proceso. Entonces, si sus actividades no estaban amparadas por este proceso extraordinario, las actividades extractivas que realizaba, superando los límites, calificarían como minería ilegal.

9.2. Incompatibilidad con los principios de la administración de justicia

Los principios de la administración de justicia están regulados en el artículo 139 de la Constitución Política. Al respecto, las actuaciones del MINEM atentan contra estos principios, siendo los principales los que se desarrollarán en los siguientes subcapítulos.

9.2.1. Vulneración al debido proceso y tutela jurisdiccional

Conforme al numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política, la cual establece los principios de la administración de justicia, ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto.

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del Decreto Supremo N° 032-2013-EM, el MINEM está autorizado a la cancelación de las Declaraciones de Compromiso del Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso, que hubieren sido inscritas contraviniendo la normativa vigente. Asimismo, señala que los Directores Regionales de Minería deberán informar al MINEM en los casos en que tomen conocimiento de Declaraciones de Compromiso inscritas contraviniendo la normativa vigente.⁷⁹

El literal c) del artículo 59 de la Ley N° 27867 establece que son funciones en materia de energía, minas e hidrocarburos de los Gobiernos Regionales, fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley.⁸⁰

⁷⁹ Decreto Supremo N° 032-2013-EM, 23 de agosto de 2013, Fortalecen proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal al amparo de lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1105. (Lima, 24 de agosto de 2013).

⁸⁰ Ley N° 27867, 16 de noviembre de 2002, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. (Lima, 18 de noviembre de 2002).

Sobre la misma línea, el artículo 14 de la Ley N° 27651 establece que los gobiernos regionales tienen a su cargo la fiscalización, sanción y demás facultades que les han sido transferidas en el marco del proceso de descentralización, de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, se encuentren o no acreditador como estos.⁸¹

Sobre el particular, Emerson Galiano señala que el papel de la Dirección General de Formalización Minera es subsidiario porque quien ostenta la facultad de cancelar las declaraciones de compromisos son los Gobiernos Regionales que se encuentran en una mejor posición para detectar el incumplimiento de las obligaciones en el marco del proceso de formalización.⁸²

Entonces, conforme al desarrollo normativo antes mencionado, la Dirección General de Formalización Minera no era la autoridad competente para realizar la visita técnica y excluir del proceso de formalización minera a Gregoria Casas Huamanhuilca, puesto que estas facultades eran inherentes del Gobierno Regional, quien no tuvo participación alguna en los informes que sustentan la Resolución de primera instancia.

Ahora bien, de forma posterior a los hechos que dieron origen al expediente, se publicó la Resolución Directoral N° 025-2014-MEM/DGFM, mediante la cual se aprobó la Directiva N° 001-2014-MEM/DGFM – “Lineamientos para la Cancelación de Declaraciones de Compromisos”⁸³; por lo tanto, para la fecha de emisión de la Resolución de primera instancia no existía una regulación sobre la forma de la cancelación del Registro de Declaraciones de Compromisos, lo único que se sabía es que esta facultad era de competencia de los Gobiernos Regionales.

Por otro lado, conforme a las conclusiones del Informe de la visita técnica, el cual sirvió de sustento para la emisión de la Resolución de primera instancia, la Dirección General de Formalización Minera sustentó su decisión en base a lo siguiente:

⁸¹ Decreto Supremo N° 1040, 25 de junio de 2008, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27651, Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal, y la Ley general de minería cuyo texto único ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM. (Lima, 26 de junio de 2008).

⁸² Galiano, Emerson. “No es que el camino sea difícil, es que lo difícil es el camino. El proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal en lima metropolitana a partir del Decreto Legislativo N° 1105”, 112.

⁸³ Resolución Directoral N° 025-2014-MEM/DGFM, de 19 de marzo de 2014, Lineamiento para la Cancelación de Declaraciones de Compromisos (Lima, 19 de marzo de 2014)

- i) Sobre la base de la maquinaria y equipos utilizados, la capacidad de producción estimada, con las seis (6) concesiones declaradas, estaría extrayendo y beneficiando 18,000 m³/día

Al respecto, este punto será desarrollado en la parte correspondiente a la falta de motivación de la Resolución de Primera Instancia.

- ii) Las operaciones contaminan los recursos del ambiente (agua, suelo, aire y ecosistema) por el mal y excesivo uso del mercurio y agua.

Considerando que nos encontramos en el proceso de formalización minera para los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, la supervisión correspondiente a la contaminación de los recursos del ambiente como consecuencia de la actividad minera informal, es de competencia del Gobierno Regional de Energía y Minas de Madre de Dios.

- iii) Los bosques son depredados sin autorización para el desbosque de la autoridad competente.

Conforme a lo indicado por RODRIGUEZ LUIS⁸⁴, un área de expansión urbana es aquella que ha sido calificada mediante ordenanza expedida por la Municipalidad Provincial, siguiendo los procedimientos y criterios reseñados sobre acondicionamiento territorial. Al respecto, sobre estas áreas sólo podrán otorgarse concesiones mineras cuando el Presidente de la República mediante Resolución Suprema lo autorice y luego de haber recibido la opinión técnica favorable de la municipalidad provincial y distrital.

El artículo 3 del Reglamento de la Ley Especial que Regula el Otorgamiento de Concesiones Mineras en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana, aprobada por Decreto Supremo N° 008-2002-EM, establece que el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (en adelante, “INGEMMET”) oficiará a la municipalidad provincial cuando se evidencie la posibilidad de que el petitorio minero

⁸⁴ Rodríguez Luis, “Concesiones mineras en áreas urbanas y de expansión urbana”. *Revistas Derecho Minero y Petróleo*. N° 57 (1999): 170

se encuentra en área urbana. Al respecto, el petitorio será declarado inadmisibile si la municipalidad emite y publica en el Diario Oficial El Peruano la ordenanza que califique al área como urbana.

Por lo tanto, si el área de los seis (6) derechos mineros se hubieran encontrado en zona de expansión urbana, zona destinada a aeródromo o áreas revegetadas por el Estado; estos debían ser advertidos por el INGEMMET en el procedimiento ordinario minero; y, conforme establece la norma, declarar inadmisibile el petitorio. Por lo tanto, considerando de que se tratan de concesiones mineras, esto implica que han sido tituladas y consentidas, por consiguiente, son actos administrativos firmes.

Es importante mencionar que, esta evaluación no es de competencia de la Dirección General de Formalización Minera; y que, además, el INGEMMET no se pronunció al respecto. En ese sentido, este argumento es erróneo y no justifica la cancelación de la Declaración de Compromisos de Gregoria Casas Huamanhuilca.

iv) Los bosques son depredados sin autorización para el desbosque de la autoridad competente.

El artículo 36 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, regula la autorización de desbosque, el cual consiste en el retiro de la cobertura forestal para el desarrollo de actividades productivas que no tenga como fines su manejo forestal sostenible. Al respecto, esta autorización es otorgada por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, “SERFOR”) o la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.

Asimismo, el literal d del artículo 62 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que, la autoridad competente del otorgamiento de concesiones mineras, solicita la opinión técnica favorable del SERFOR y del Gobierno Regional para que entregue la certificación ambiental, con la finalidad de evitar la degradación de los recursos naturales.

En esa línea, conforme al procedimiento ordinario minero desarrollado previamente, en la etapa de la elaboración del informe técnico, el INGEMMET corre traslado a SERFOR para que se pronuncie si existe superposición parcial o total entre el área del petitorio minero y concesiones

forestales o bosques. Por lo tanto, considerando de que se tratan de concesiones mineras, esto implica que han sido tituladas y consentidas, por consiguiente, son actos administrativos firmes.

Es importante mencionar que, esta evaluación no es de competencia de la Dirección General de Formalización Minera; y que, además, el INGEMMET y SERFOR no se pronunciaron al respecto. En ese sentido, este argumento es erróneo y tampoco justifica la cancelación de la Declaración de Compromisos de Gregoria Casas Huamanhuilca.

v) Se consume un estimado en agua de 40,000 m³/día para cada chute.

El artículo 62 de la Ley de Recursos Hídricos, aprobada por Ley N° 29338, regula el procedimiento de autorización de uso de agua, mediante el cual la Autoridad Nacional del Agua (en adelante, “ANA”) otorga a su titular la facultad de usar una cantidad anual de agua para cubrir exclusivamente las necesidades de agua.

Sin embargo, conforme a lo indicado en la sección correspondiente a la justificación de la elección del expediente, la autorización de uso de aguas representaba uno de los seis (6) pasos para la formalización de la actividad minera de la pequeña minería y minería artesanal. Además, esta autorización podía cumplirse hasta antes del 25 de septiembre de 2013, conforme al Decreto Supremo N° 003-2013-EM.

Sin perjuicio de lo antes señalado, el Decreto Supremo N° 032-2013-EM prorrogó la presentación de este requisito hasta el 19 de abril de 2014; por consiguiente, la Dirección General de Formalización Minera no podía exigir un requisito.

Es importante mencionar que, esta evaluación no es de competencia de la Dirección General de Formalización Minera; y que, además, el ANA no se pronunció al respecto. En ese sentido, este argumento es erróneo y no justifica la cancelación de la Declaración de Compromisos de Gregoria Casas Huamanhuilca, toda vez que no era un requisito exigible en la fecha de la emisión del Informe de la visita técnica y la Resolución de primera instancia.

- vi) El río Huepetuhe se usa para la descarga de efluentes y está cubierto de desechos y desmontes, por lo tanto, se está contaminando el agua y generando conflictos sociales y ambientales en la población.

El artículo 15 de la Ley de Recursos Hídricos establece, como función del ANA, la de ejercer jurisdicción administrativa exclusiva en materia de aguas, desarrollando acciones de administración, fiscalización, control y vigilancia para asegurar la preservación y conservación de las fuentes naturales de agua.

Al respecto, el numeral 8 del artículo 120 de la Ley de Recursos Hídricos y el literal c) del artículo 277 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobada por Decreto Supremo N° 001-2010-AG, considera como infracción en materia de recursos hídricos el contaminar las fuentes naturales de agua superficial cualquiera que fuese la situación o circunstancia que lo genere.

Sobre el particular, considerando la normativa aplicable vigente al expediente, la Directiva General N° 001-2012-ANA-J-DARH, mediante la cual se regulaba la tramitación del procedimiento administrativo sancionador por transgresión a la legislación de recursos hídricos, señalaba que, de ser necesario, se realizaba una inspección y se levantaba un acta.

Es importante mencionar que, esta evaluación no es de competencia de la Dirección General de Formalización Minera; y que, además, el ANA no se pronunció al respecto. En ese sentido, este argumento es erróneo y no justifica la cancelación de la Declaración de Compromisos de Gregoria Casas Huamanhuilca.

- vii) *Los trabajadores no portan equipos de seguridad, brigada de seguridad, rescate minero, botiquín de emergencia y no cuentan con comité de seguridad.*

Considerando la normativa aplicable a la fecha, durante la ocurrencia de los hechos que dieron origen al Informe de la visita técnica, se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 055-2010-EM, el cual aprueba el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional y otras medidas complementarias en minería (en adelante, “Reglamento de SSOM”).

Al respecto, el artículo 9 del Reglamento de SSOM señalaba que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas (en adelante, “OSINERGMIN”), es la autoridad competente para verificar el cumplimiento del reglamento para la Mediana y Gran Minería. Asimismo, el artículo 10 del Reglamento de SSOM establece que los Gobiernos Regionales son la autoridad minera competente en los estratos correspondientes a la pequeña minería y minería artesanal.

Sobre el particular, si bien los incumplimientos de las medidas señaladas en el encabezado generarían procedimientos administrativos pasibles de multas, conforme a lo regulado en el Decreto Supremo N° 088-2013-PCM, el cual establece la tipificación de infracciones y escala de multas aplicable a la fecha del expediente; la Dirección General de Formalización Minera no era la autoridad competente. En ese sentido, esta causal tampoco justifica la cancelación de la Declaración de Compromiso de Gregoria Casas Huamanhuilca.

9.2.2. Falta de motivación de la Resolución de primera instancia

Mediante la Resolución de segunda instancia, el Consejo de Minería resolvió declarar de oficio la nulidad de la Resolución de primera instancia, toda vez que el Informe de la visita técnica carece de motivación que sustente los siguientes hechos constatados, los cuales sustentaron la decisión de la Dirección General de Formalización Minera para cancelar la Declaración de Compromisos de Gregoria Casas Huamanhuilca:

- i) Sobre la base de la maquinaria y equipos utilizados, la capacidad de producción estimada, con las seis (6) concesiones declaradas, estaría extrayendo y beneficiando 18,000 m³/día

De acuerdo con lo regulado en el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería, los pequeños productores mineros (PPM) y los productores mineros artesanales (PMA), conforme a sus características, están autorizados a producir o beneficiar las siguientes cantidades:

CAPACIDAD INSTALADA DE PRODUCCIÓN O BENEFICIO		
SUSTANCIA DEL MINERAL	PPM	PMA

Minerales metálicos	Hasta 350 TM/ día	Hasta 25 TM/ día
Minerales no metálicos y materiales de construcción	Hasta 1,200 TM/día	Hasta 100 TM/día

Ahora bien, el Informe de la visita técnica concluye que Gregoria Casas Huamanhuilca extraía y beneficiaba, en sus seis (6) concesiones mineras, la cantidad total de 18,000 m³/día, cantidad que superaba los límites legales autorizados para el estrato de la pequeña minería y minería artesanal.

Es importante precisar que, conforme a lo señalado por el ingeniero que elaboró el Informe de la visita técnica, este resultado se trata de un estimado. Entonces, si no existía certeza de esta afirmación, ¿por qué la Dirección General de Formalización Minera no levantó una observación que permitiera a Gregoria Casas Huamanhuilca presentar los documentos que acrediten que en el desarrollo de sus actividades no se producía una cantidad que superase límite legal establecido?

La cifra de producción fue obtenida multiplicando 3,000 m³/día por seis (6) concesiones mineras, lo que da como resultado una producción de 18,000 m³/día; es decir, que se llegó a un resultado sin mencionar datos técnicos o identificar de forma individual la cantidad que se extraía por cada concesión minera.

Por otro lado, se menciona en el Informe de la visita técnica que Gregoria Casas Huamanhuilca emplea la siguiente maquinaria para el desarrollo de sus actividades informales:

- Ocho (8) excavadoras.
- Catorce (14) cargadores frontales.
- Un (1) tractor oruga.
- Doce (12) bombas de agua.

- Ocho (8) shutes.
- Cinco (5) tanques de petróleo de 5,000 galones de capacidad cada uno.
- Veinte (20) volquetes para el transporte de gravas auríferas a la planta donde se beneficia en los equipos.
- Tolva de madera (shute) para almacenamiento provisional del mineral.
- Zaranda fija de estructura metálica para la clasificación de minerales.
- Sluices o canaletas de madera para la recuperación del oro.
- Los concentrados o arenas negras, obtenidas en la planta, son sometidos al proceso de amalgamación.
- Se usan sopletes para obtener oro reforzado comercializable.

Sin embargo, tal y como lo advirtió el Consejo de Minería en la Resolución de segunda instancia, la Dirección General de Formalización Minera no adjuntó material fotográfico que permitiera comprobar la existencia de esta maquinaria, ubicación georeferenciada de las áreas donde se encuentre la maquinaria y no se detalla las características técnicas de la maquinaria ni su ubicación en las áreas de operación.

Ahora bien, en relación a las otras conclusiones que ya fueron abordadas en el desarrollo de la vulneración al debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, sin considerar que la autoridad competente para realizar dichas observaciones no se pronunció, la Dirección General de Formalización Minera no aportó medios probatorios que sustenten dichas observaciones encontradas.

A) Incompatibilidad con los principios del procedimiento administrativo

El artículo IV del TUO de la LPAG regula los principios del procedimiento administrativo, los cuales sirven de criterio interpretativo para la resolución de las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento, como parámetros para la generación de otras disposiciones administrativas de carácter general, y para suplir los vacíos en el ordenamiento administrativo.

Sobre el particular, la Resolución de primera instancia y los informes que la sustentan atentan contra los siguientes principios del procedimiento administrativo:

A.1.) Principio de legalidad

En relación al principio de legalidad, Jorge Danós señala lo siguiente:

La infracción al ordenamiento jurídico es la más grave de las infracciones en que puede incurrir un acto administrativo porque una de las garantías más importantes del Estado Constitucional de Derecho consiste precisamente en que la Administración Pública sólo puede actuar dentro del marco de la juricidad. Por dicha razón el principio de legalidad es el primero de los principios rectores del procedimiento administrativo consagrados por el numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, conforme al cual las autoridades administrativas están obligadas a actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho.⁸⁵

Al respecto, el Tribunal Constitucional establece que el principio de legalidad incluye entre sus elementos la obvia necesidad de que la norma exista y de que tenga certeza, pues mal se puede obligar a los ciudadanos a cumplir leyes inexistentes o indescifrables. Además, cita a la Corte Norteamericana la cual explica que una ley confusa o poco clara puede inducir a los particulares a

⁸⁵ Jorge Danós, “Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444 de Procedimiento Administrativo General”, en Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. (Lima: Ara editores, 2003): 233-234.

no ejercer sus derechos a expresarse y también se presta a interpretaciones arbitrarias por parte de autoridades o funcionarios que actúan según su propia interpretación.⁸⁶

Ahora bien, en aplicación con el expediente materia de análisis, la Dirección General de Formalización Minera actuó sobre facultades que no le eran atribuidas, toda vez que eran de competencia del Gobierno Regional. Asimismo, considerando que no se había regulado un procedimiento para la cancelación del Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso, por aplicación supletoria de la norma, debieron aplicar la Ley del Procedimiento Administrativo General, lo cual hubiera garantizado a Gregoria Casas Huamanhuilca lo siguiente:

- Como derecho de los administrados, el ser informada en el procedimiento de oficio que inicio la Dirección General de Formalización Minera sobre la naturaleza, alcance y, de ser previsible el plazo estimado de duración.
- Considerando que las conclusiones que sustentaron la decisión de la Dirección General de Formalización Minera no tenían un respaldo probatorio, trasladar a Gregoria Casas Huamanhuilca las observaciones del Informe de la visita técnica y el acta de inspección, a efectos de que pueda responderlas en un plazo determinado.
- Que, como se puede apreciar de los anexos del escrito de téngase en consideración, el retiro del Registro Nacional de Declaración de Compromisos se hizo de forma inmediata una vez emitida la relación y no se cambió su status por “RNC CANCELADO”; por consiguiente, la Dirección General de Formalización Minera debió esperar que el acto sea firme y se garantice que Gregoria Casas Huamanhuilca no presente recurso de revisión contra la Resolución de primera instancia.

A.2.) Principio del debido procedimiento

⁸⁶ Tribunal Constitucional. EXP. N° 02-2001-AI/TC, de 4 de abril de 2001, se refiere a la interpretación del principio de legalidad (Lima 4 de abril de 2001)

En relación al principio del debido procedimiento administrativo, Christian Guzmán indica que este principio señala que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al denominado debido proceso adjetivo o procesal, el mismo que comprende a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

87

Este principio va de la mano con lo desarrollado en la parte correspondiente a la vulneración al debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva, donde la Dirección General de Formalización Minera, sin ser la autoridad competente, realizó la visita técnica y emitió la resolución que declara la cancelación del Registro Nacional de la Declaración de Compromisos. Asimismo, la Dirección General de Formalización Minera tampoco era la autoridad competente para pronunciarse sobre temas relacionados a la contaminación ambiental, uso de aguas, deforestación de bosques, seguridad y salud ocupacional en minería e identificación de áreas urbanas; mucho menos valer su decisión sobre declaraciones sin un sustento probatorio.

A.3.) Principio de razonabilidad

Este principio implica que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando crean obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados –es decir, respecto a los denominados actos de gravamen-, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar.⁸⁸

Al respecto, como se ha indicado a lo largo del desarrollo del informe, el órgano competente para estas actuaciones era el Gobierno Regional, quién debía trasladar a la Dirección General de Formalización Minera la resolución para que procedan a cancelar en Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos de Gregoria Casas Huamanhuilca.

⁸⁷ Christian Guzmán, “Los principios generales del Derecho administrativo”, *Ius et veritas*, no. 38 (2009): 233.

⁸⁸ Christian Guzmán, “Los principios generales del Derecho administrativo”, 239.

A.4.) Principio de imparcialidad

Este principio es un resultado directo de la aplicación en sede administrativa del mandato de igualdad material o de no discriminación contenido en la Constitución. Dicho mandato señala que únicamente puede establecerse diferencias entre las personas derivadas de criterios objetivos y motivos razonables.

Gregoria Casas Huamanhuilca ha tenido un tratamiento diferente, comenzando por las declaraciones que realizaba el MINEM a través de notas de prensa donde anticipaba su intención de retirarla del proceso de formalización minera, sustentando su decisión en la investigación por el delito de minería ilegal que había en su contra. Al respecto, por la forma en que se resolvió en primera instancia, sería posible el cuestionarse si ya se contaba con la resolución antes del inicio del procedimiento que retiro del Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso.

B) Causales de nulidad de los actos administrativos

B.1.) Requisitos de validez de los actos administrativos

El TUO de la LPAG establece cinco (5) requisitos de validez de los actos administrativos, de los cuales se han vulnerado dos (2) en la emisión de la Resolución de primera instancia, siendo estos el de Competencia y Motivación.

i) Competencia

El numeral 1 del artículo 3 del TUO de la LPAG establece que la competencia implica que el acto administrativo sea emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum, deliberación indispensable para su emisión.⁸⁹

⁸⁹ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Conforme a lo desarrollado previamente, la descentralización otorgó las facultades de fiscalización a los Gobiernos Regionales para los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales. Es evidente que la Dirección General de Formalización Minera no era la autoridad minera competente para esta materia, excediendo sus funciones al momento de realizar la visita técnica y emitiendo la Resolución de primera instancia.

ii) Motivación

El numeral 4 del TUO de la LPAG establece que el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.⁹⁰

Al respecto, mediante la Resolución de segunda instancia, el Consejo de Minería señaló que el Informe de la visita técnica carece de motivación que: (i) acredite o demuestre que se ha procesado por encima de la capacidad de 3,000 m³/día autorizada para un pequeño productor con la maquinaria y equipo que se atribuye, y (ii) que sustente o acredite la contaminación ambiental, entre otros.

B.2.) Nulidad de los actos administrativos

El artículo 10 del TUO de la LPAG señala que son vicios del acto administrativo que causan su nulidad de pleno derecho cuatro (4) causales. Al respecto, la Resolución de primera instancia y los informes que la sustentan atentan contra dos (2) de estas causales, siendo estas (i) la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias; y, (ii) el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez.

(i) La contravención a la Constitución

La resolución de primera instancia y los informes que la sustentan atentan contra el derecho fundamental de Gregoria Casas Huamanhuilca por haberle iniciado el procedimiento administrativo basándose en su investigación por el presunto delito de minería ilegal. Además,

⁹⁰ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

atentando contra el debido proceso y tutela jurisdiccional, no otorgándole un procedimiento justo que le permitiera participar en la visita técnica con el levantamiento de observaciones del acta; y, además, realizando actuaciones administrativas que no eran de competencia de la Dirección General de Formalización Minera.

(ii) El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez

La actuación de la Dirección General de Formalización Minera no reúne los requisitos de validez de los actos administrativos, en cuanto no eran la autoridad competente y la falta de motivación de sus fundamentos, los cuales no fueron acompañados con documentos que sustenten las razones de su decisión.

Por lo tanto, la Resolución de primera instancia contenía evidentes vicios de nulidad del acto administrativo, siendo acertada (en parte) la decisión del Consejo de Minería de declarar de oficio la nulidad.

10. POSICIÓN PERSONAL FUNDAMENTADA SOBRE CADA UNO DE LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

10.1. VULNERACIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA

Antes de las primeras actuaciones que dieron origen a la Resolución de primera instancia que cancela el Registro de Declaraciones de Compromisos de Gregoria Casas Huamanhuilca, el Ministerio de Energía y Minas hacía pública su intención de excluir a la minera informal del proceso de formalización.

Conforme a lo mencionado previamente, Gregoria Casas Huamanhuilca venía siendo investigada por el Ministerio Público por el presunto delito de minería ilegal, sin embargo, no existía una sentencia penal firme que confirme que era autora del delito.

Sin perjuicio de ello, es necesario precisar que, conforme al expediente de Gregoria Casas Huamanhuilca, en ningún momento se tomó en cuenta esta investigación para sustentar su decisión de cancelar su Declaraciones de Compromiso, a pesar de ello, la Dirección General de Formalización Minera no pudo comprobar que la minera informal superaba las características del pequeño productor minero o productor minero artesanal, por lo que es evidente que el MINEM estuvo influenciado por esta investigación.

Sobre el particular, esta “influencia” en la decisión final de la Dirección General de Formalización Minera, atenta contra el derecho fundamental de la persona a la libertad y a la seguridad personal, en cuanto a que toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁹¹ de fecha 18 de agosto de 2000, el principio de presunción de inocencia, tal y como se desprende del artículo 8.2 de la Convención, exige que una persona no pueda ser condenada mientras no exista prueba plena de su responsabilidad penal. Si obra contra ella prueba incompleta o insuficiente, no es procedente condenarla, sino absolverla.

Sobre la misma línea, Dino Caro establece que el efecto más importante de la presunción de inocencia radica en que exige que la persona que viene afrontando un procedimiento criminal sea tratada, en los diversos sectores del ordenamiento jurídico y la vida social, como una persona de la que aún no se ha comprobado responsabilidad penal alguna.⁹²

Asimismo, Iván Meini señala que, conforme a lo establecido por el Tribunal Constitucional, la presunción de inocencia tiene vigencia también en ámbitos ajenos a lo penal, por lo tanto, no constituye ninguna anticipación de sanción o presunción de responsabilidad sobre eventuales faltas que aún no han sido juzgadas. Entonces, resulta razonable que se presuma la inocencia donde es

⁹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 18 de agosto de 2000, se refiere al Caso Cantoral Benavides vs Perú.

⁹² Dino Caro, “Las garantías constitucionales del proceso penal”. En Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006 (Uruguay: Konrad Adenauer Stiftung, 2006), 1027-1045.

posible que se imponga una sanción, con independencia de que sea de naturaleza penal o administrativa.⁹³

La normativa publicada con posterioridad al presente caso fue cautelosa respecto a la regulación de este punto, señalando en el numeral 13.14 del artículo 13 del Decreto Supremo N° 018-2017-EM, como causal de exclusión del REINFO “encontrarse con sentencia firme por la comisión del delito previsto en el artículo 307 – A del Código Penal”.⁹⁴

10.2. INCOMPATIBILIDAD CON LOS PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (DEBIDO PROCESO Y TUTELA JURISDICCIONAL)

César Landa señala que el derecho al debido proceso tiene origen en la tradición inglesa y norteamericana, el cual surge como un parámetro de control de los excesos o arbitrariedades de las autoridades sobre los derechos de las personas. Al respecto, en el Perú ha sufrido cambios en su definición, de modo tal que se entiende como un canon de control de la constitucionalidad de cualquier proceso judicial, procedimiento administrativo o procedimiento entre privados. Asimismo, señala que se considera un derecho-principio, toda vez que supone la presencia de otros derechos como el de defensa, motivación, cosa juzgada, entre otras.⁹⁵

En esa misma línea, César Landa comenta que la incorporación de este derecho al constitucionalismo latinoamericano ha matizado sus raíces, señalando que el debido proceso sustantivo es la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, es decir, razonables; y, por otro lado, respecto al debido proceso adjetivo, este alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento.⁹⁶

⁹³ Meini Iván, “Presunción de inocencia”, en la Constitución Comentada. (Lima: Gaceta Jurídica, 2005), 304-309.

⁹⁴ Decreto Supremo N° 018-2017-EM, de 31 de mayo de 2017, Establecen disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral. (Lima, 1 de junio de 2017).

⁹⁵ César Landa, *Los derechos fundamentales* (Lima: Fondo Editorial PUCP, 2017): 173-174.

⁹⁶ César Landa, “El derecho fundamental al debido proceso y a la tutela jurisdiccional”, *Pensamiento Constitucional*, no. 8 (2002): 448-449.

Ahora bien, respecto al derecho a la tutela jurisdiccional, Giovanni Priori señala que la aproximación constitucional del proceso determina la necesidad de que este sea visto como un conjunto de derechos fundamentales. Al respecto, estos derechos fundamentales deben asegurar que se cumpla con ciertas exigencias desde el inicio del proceso hasta su término, para otorgar la protección que la Constitución le confía al proceso. En ese sentido, señala que existen derechos fundamentales que integran el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, siendo estos los siguientes: (i) el derecho de acceso a la jurisdicción, (ii) el derecho a un juez imparcial predeterminado por la ley, (iii) el derecho a la defensa, (iv) el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, (v) el derecho a una decisión que se pronuncie sobre la protección al derecho material solicitada, que se encuentra motivada fáctica y jurídicamente, (vi) el derecho a una decisión definitiva e inmodificable (cosa juzgada y, (v) el derecho a la efectividad.⁹⁷

De acuerdo al desarrollo normativo realizado respecto de este punto en la sección correspondiente al marco teórico, la normativa era muy clara al indicar que la competencia para la realización de la fiscalización y posterior emisión de la resolución donde se concluya si Gregoria Casas Huamanhuilca debía seguir en el proceso de formalización minera, era de competencia del Gobierno Regional con sus Direcciones o Gerencias Regionales de Energía y Minas. Por lo tanto, la Resolución de primera instancia y los informes que la sustentan se emitieron vulnerando el debido proceso y tutela jurisdiccional.

Como bien identificó César Landa en la primera cita de esta subsección, el debido proceso supone la presencia de los algunos otros derechos, de los cuales también fueron vulnerados los siguientes:

- Derecho de defensa

Gregoria Casas Huamanhuilca no pudo hacer valer efectivamente su derecho de defensa en todas las etapas del procedimiento, toda vez que se le negó la posibilidad de conocer sobre las observaciones de la visita técnica, las cuales pudo levantar con un escrito. La Dirección General de Formalización Minera no contaba con toda la información necesaria para poder sustentar que la minera informal superaba las características mínimas del pequeño productor

⁹⁷ Giovanni Priori, *El proceso y la tutela de los derechos* (Lima: Fondo Editorial PUCP, 2019): 82 – 136.

mineros o productor minero artesanal, por lo que pudo darle la carga a Gregoria Casas Huamanhuilca de acreditar que se encuentra desarrollando sus actividades conforme a ley.

En el recurso de revisión y escrito de téngase en consideración, presentado por Gregoria Casas Huamanhuilca, la minera informal atacó el fundamento de la Dirección General de Formalización Minera de superar las características de un pequeño productor minero y productor minero artesanal, indicando que solo realizó actividades mineras de explotación en una (1) de las seis (6) concesiones mineras, presentando la Declaración Anual Consolidada del 2013 de la concesión PLAYA MARLENI. Por lo tanto, ante la falta de certeza de la Dirección General de Formalización Minera sobre este punto, se le pudo solicitar que levante esa observación; y, de comprobar la capacidad de extracción, cancelar su Declaración de Compromisos.

- Motivación

Conforme se ha desarrollado a lo largo del presente informe jurídico, la Resolución de primera instancia y los informes que la sustentan carecen de motivación, en tal punto que el acto administrativo solo reúne una serie de declaraciones sin sustento alguno.

- Cosa juzgada

Pongo sobre la discusión el análisis de la cosa juzgada por la investigación del presunto delito de minería ilegal contra Gregoria Casas Huamanhuilca. Conforme se ha señalado, si bien la Dirección General de Formalización Minera no ampara su decisión en esta investigación por parte del Ministerio Público, los hechos que reunió para sustentar su resolución no fueron conforme a ley; sin embargo, antes de los hechos que dieron origen a este procedimiento, los representantes del MINEM declaraban públicamente que retirarían a Gregoria Casas Huamanhuilca del proceso de formalización por la investigación en su contra.

Entonces, no podemos descartar que la Dirección General de Formalización Minera se “influyó” en esta investigación para tomar la decisión de excluirla del proceso de formalización minera. Por lo tanto, se tomó una decisión sin existir una sentencia penal firme que confirme que era autora del delito.

Asimismo, una vez emitida la Resolución de primera instancia, la Dirección General de Formalización Minera retiró a Gregoria Casas Huamanhuilca del Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso, pese a que el acto aún no quedaba firme. Sobre el particular, el artículo 154 del TUO de la Ley General de Minería señala que, contra las resoluciones directorales, podrá interponerse recurso de revisión dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación.

Al respecto, en otros casos similares, la Dirección General de Formalización Minera cambiaba el status en el registro por “RNC CANCELADO”. En ese sentido, la Dirección General de Formalización Minera no esperó al consentimiento de la Resolución de primera instancia para la cancelación, es decir, esta resolución no obtuvo la característica de cosa juzgada.

Por otro lado, con respecto al resto de conclusiones a las que llega el Informe de la visita técnica, la Dirección General de Formalización Minera opinó, sin sustento documentario, que Gregoria Casas Huamanhuilca realizó incumplimientos que eran de competencia en supervisión y fiscalización por parte de la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Madre de Dios, INGEMMET, OEFA, OSINERGMIN, SERFOR y ANA; pero, bajo ningún caso, de la Dirección General de Formalización Minera. Incluso, algunos de estos supuestos incumplimientos requerían de un equipo técnico y muestras analizadas en laboratorio para determinar si efectivamente se cometía el incumplimiento pasible de sanciones.

Habiendo analizado el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva en el caso materia del presente informe legal, resulta muy claro el concluir que hubo una grave afectación por la forma en la que se dieron las actuaciones administrativas, las cuales generaban la nulidad de pleno derecho por la contravención a la Constitución, conforme a la LPAG.

10.3. FALTA DE MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

Respecto a la importancia de la motivación del acto administrativo, Luis Miguel León señala que el cumplimiento de debida motivación permite que el administrado tenga el derecho de conocer anticipadamente y mediante una clara y motivada descripción, los hechos analizados por la Administración Pública y la fundamentación jurídica llevada a cabo para dicho análisis, por lo tanto, de no garantizarse dicha situación, se corre el riesgo de que el pronunciamiento de la autoridad revista de características de arbitrariedad.⁹⁸

El Tribunal Constitucional ha desarrollado un criterio jurisprudencial sobre alguno de los alcances de la motivación de las decisiones en sede administrativa, siendo esta la siguiente:

(...) La motivación debe otorgar seguridad jurídica al administrado y permitir al revisor apreciar la certeza jurídica de la autoridad que decide el procedimiento; para ello no se debe utilizar las citas legales abiertas, que sólo hacen referencia a normas en conjunto como reglamentos o leyes, pero sin concretar qué disposición ampara la argumentación o análisis de la autoridad, como lo establece el apartado 6.3 del artículo 6° de la norma invocada, que dispone que "no son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto."⁹⁹

En relación a la motivación de las decisiones administrativas, el Tribunal Constitucional establece lo siguiente:

La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la

⁹⁸ Luis Miguel León, "¡Exijo una Explicación!... La Importancia de la Motivación del Acto Administrativo", *Derecho & Sociedades*, no. 45 (2015): 317.

⁹⁹ Tribunal Constitucional. EXP N° 0090-2014-AA/TC, de 5 de julio de 2004, se refiere al criterio de la motivación en las decisiones administrativas (Arequipa 5 de julio de 2004).

organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3 y 43 de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso.¹⁰⁰

Asimismo, el Tribunal Constitucional indica los elementos que debe contener la motivación:

(...) Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión.¹⁰¹

Por su parte, Giovanni Priori señala que los jueces, al momento de resolver, solo están sometidos a los hechos probados y al derecho, pues sobre la base de ellos debe resolver. Eso es lo que determina que los jueces deban justificar sus fallos en los hechos y en el derecho. Dicha justificación debe expresarse al momento de expedir el fallo, no solo con la finalidad de dar a conocer a las partes las razones de la decisión, sino también para que la sociedad puede comprender la decisión y controlarla.¹⁰²

Ahora bien, conforme al desarrollo doctrinal y jurisprudencial de la presente subsección, es necesario considerar que la administración no pudo despejar las sospechas de una decisión arbitraria y al momento de resolver no se sometió a los hechos probados y al derecho.

¹⁰⁰ Tribunal Constitucional. EXP. N° 2191-2004-AA/TC, de 11 de octubre de 2004, se refiere a la motivación de las decisiones administrativas (Lima, 11 de octubre de 2004, Sala Primera del Tribunal Constitucional).

¹⁰¹ Tribunal Constitucional. EXP N° 0091-2005-PA/PC, de 18 de febrero de 2005, se refiere a la existencia de elementos del contenido esencial de la motivación (Nazca, 18 de febrero de 2005, Sala Primera del Tribunal Constitucional)

¹⁰² Giovanni Priori, *El proceso y la tutela de los derechos*, 125.

Al respecto, la decisión de la Dirección General de Formalización Minera en la Resolución de primera instancia es arbitraria, toda vez que los informes que sustentan su decisión son una serie de declaraciones sin sustento probatorio. Conforme lo hemos desarrollado a lo largo del informe, la Dirección General de Formalización Minera argumentó que la extracción de minerales superaba los límites legales autorizados para la minería artesanal y pequeña minería, amparados principalmente en la maquinaria que “supuestamente” encontraron en las labores de Gregoria Casas Huamanhuilca; sin embargo, no se indicó (i) la forma del cálculo de la producción, (ii) características de la maquinaria, (iii) identificación de las concesiones donde se encontraba la maquinaria, (iv) sustento documentario que permitiera respaldar su decisión, (v) no se adjuntó el acta de inspección al Informe de la visita técnica y, (vi) no se detalló si intercambiaron información con el Gobierno Regional de Madre de Dios y las autoridades competentes, a fin de acreditar que efectivamente se contaminó el ambiente, se depredaron bosques y se consumía agua del río sin autorización.

Ahora bien, pese a no poder probar los hechos advertidos en la visita técnica, con anterioridad se indicó la intención de excluirla del proceso de formalización minera por ser investigada en el delito de minería ilegal, por lo tanto, se evidencia el verdadero motivo de la cancelación de su Declaración de Compromisos.

En ese sentido, habiendo analizado la motivación, es oportuno señalar que hubo una grave afectación por la forma en la que se dieron las actuaciones administrativas, las cuales generaban la nulidad de pleno derecho por la contravención a la Constitución y a las leyes, conforme a la LPAG.

10.4. INCOMPATIBILIDAD CON LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En relación a lo desarrollado en la sección del marco teórico y análisis sobre los principales problemas jurídicos, la Resolución de primera instancia atenta vulnera los principios de (i) legalidad, (ii) debido procedimiento, (iii) razonabilidad y, (v) imparcialidad. Al respecto, la

actuación de la Dirección General de Formalización Minera mediante la cual vulnera estos principios ocurrieron en las siguientes oportunidades:

- Respecto al principio de legalidad, la Dirección General de Formalización Minera se atribuyó facultades que no le correspondían, siendo esta competencia del Gobierno Regional de Madre de Dios y otras autoridades encargadas de la supervisión y fiscalización.

Por otro lado, el procedimiento de cancelación no estaba regulado en la normativa minera vigente a la fecha, por lo tanto, debían aplicar supletoriamente la LPAG, mediante la cual se hubiera garantizado de mejor manera los derechos de Gregoria Casas Huamanhuilca.

- Conforme al principio del debido procedimiento, este se sustenta con el desarrollo de la vulneración al debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva, donde hemos identificado que la Dirección General de Formalización Minera, sin ser la autoridad competente, realizó la visita técnica y emitió el acto que cancela la Declaración de Compromisos de Gregoria Casas Huamanhuilca.
- En relación al principio de razonabilidad, lo razonable en el procedimiento hubiera sido que el Gobierno Regional de Madre de Dios realice la visita técnica al área del proyecto de Gregoria Casas Huamanhuilca; y, de no ser conforme a derecho, emita el acto que la excluye del proceso de formalización minera.
- Finalmente, sobre el principio de imparcialidad, que Gregoria Casas Huamanhuilca haya ganado notoriedad pública por el desempeño de sus actividades informales, generó que tenga un trato diferenciado, propiciando la discriminación. Al respecto, es clara la intención que tuvo la Dirección General de Formalización Minera de retirarla del proceso de formalización minera, sin perjuicio de no encontrar los medios que sustenten la decisión.

Por todo lo anteriormente expresado, es evidente que el accionar de la autoridad de primera instancia no es conforme a derecho, atentando contra una serie de principios del procedimiento administrativo.

10.5. NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En relación con la nulidad de los actos administrativos, Agustín Gordillo señala lo siguiente:

La nulidad en el Derecho Administrativo deriva de la imposibilidad del acto de integrarse en un ordenamiento jurídico dado, de su violación objetiva de principios jurídicos, antes de que un elemento suyo viciado o fallante. Además, señala que la administración pública puede alegar la propia torpeza cuanto determine la existencia de vicios o defectos en sus actos, ya sea para declarar de oficio su nulidad en sede administrativa o judicial. Finalmente, indica que la nulidad administrativa busca reafirmar la vigencia objetiva del ordenamiento jurídico, o reafirmar el interés público.¹⁰³

Por su parte, Juan Carlos Morón señala que la nulidad es el castigo jurídico para los actos incursos en alguna causal privativa de los efectos jurídicos aspirados por su autor y que el acto estaba llamado a producir de no existir tal causal.¹⁰⁴

En esa misma línea, Marianella Ledesma señala que las nulidades no existen exclusivamente en el mero interés de la ley sino en el perjuicio que genere. La existencia del perjuicio debe ser concreta y evidente. Requiere que quien la invoca demuestre que tal vicio le produjo un perjuicio cierto e irreparable, que no puede subsanarse sino con la sanción de la nulidad.¹⁰⁵

Conforme a lo desarrollado en el presente informe legal, la Resolución de primera instancia es nula de pleno derecho por la contravención a la Constitución, leyes y normas reglamentarias; y, además, del defecto y omisión de los requisitos de validez del acto administrativo de competencia y motivación.

¹⁰³ Agustín Gordillo, “Tratado de Derecho Administrativo”. Citado por Jorge Danós, en “Régimen de la Nulidad de los Actos Administrativos en la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General”.

¹⁰⁴ Juan Carlos Morón, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomo I (Lima: Gaceta Jurídica, 2017), 248.

¹⁰⁵ Marianella Ledesma, *Comentarios al Código Procesal Civil*. Tomo I. (Lima: Gaceta Jurídica, 2015), 385

En cuanto al análisis doctrinal de esta sección, la Resolución de primera instancia produjo un perjuicio cierto e irreparable a Gregoria Casas Huamanhuillca, el cual se sustenta en su exclusión del proceso de formalización minera y cancelación de su Declaración de Compromiso, lo cual no le permitía gozar de los beneficios del derecho de formalización durante la discusión, dejándola fuera de un proceso excepcional en el que, de haber desarrollado actividades mineras durante la vigencia de esta discusión, hubiera configurado el delito de minería ilegal.

En ese sentido, comparto en parte con la Resolución de segunda instancia, al declarar de oficio la nulidad de la Resolución de primera instancia, por evidenciar que esta carece de motivación, omitiendo este requisito de validez que genera la nulidad del acto administrativo.

11. VALORACIÓN PERSONAL SOBRE LA FORMA EN QUE FUE RESUELTO EL CASO SOBRE EL QUE VERSA EL EXPEDIENTE

En la siguiente sección se explicará la posición sobre las resoluciones de las dos (2) instancia, tomando especial consideración en la decisión tomada y los argumentos empleados para la toma de decisiones.

11.1. RESOLUCIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

La Resolución de primera instancia resolvió cancelar la Declaración de Compromiso de Gregoria Casas Huamanhuillca; y, por consiguiente, excluirla del proceso de formalización minera. Al respecto, como se ha podido evidenciar del desarrollo del informe, no comparto la decisión de la Dirección General de Formalización Minera, sobre todo por los vicios que causan su nulidad de pleno derecho. Estos vicios en el acto administrativo limitaron el derecho de Gregoria Casas Huamanhuillca de continuar en el proceso de formalización.

11.2. RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA

Conforme con lo desarrollado en la sección concerniente a los hechos o antecedentes de la controversia, Gregoria Casas Huamanhuillca presentó un recurso de revisión contra la Resolución

de primera instancia, a efectos de que el Consejo de Minería resuelva en última instancia administrativa.

Al respecto, el Consejo de Minería declaró de oficio la nulidad, desconociendo el recurso de revisión que originó que el expediente suba a segunda instancia administrativa, resolviendo que queda sin objeto el pronunciarse sobre el recurso de revisión interpuesto.

Ahora bien, es evidente que el Consejo de Minería decidió declarar de oficio la nulidad para no emitir un acto donde haga responsable a la Dirección General de Formalización Minera de haber querido retirar arbitrariamente del proceso de formalización a Gregoria Casas Huamanhuilca.

Luego de emitida la Resolución de segunda instancia, Gregoria Casas Huamanhuilca presentó un escrito solicitando la ampliación del fallo. Al respecto, mediante Auto de Sala N° 024-2015-MEM/CM de fecha 15 de mayo de 2015, el Consejo de Minería dispuso que no ha lugar a lo solicitado, indicando que no procede recurso alguno contra lo resultado por el Consejo de Minería; y, que, además, sus fundamentos se encuentran expuestos en la parte considerativa de la Resolución de segunda instancia.

Entonces, si bien estoy de acuerdo que el Consejo de Minería declarase nula la Resolución de primera instancia, actuando conforme a ley e identificando los vicios de nulidad; no estoy de acuerdo con la forma en la que evitó pronunciarse sobre el recurso de revisión y evitar responsabilizar a la Dirección General de Formalización Minera.

Asimismo, al no responder al recurso de revisión de Gregoria Casas Huamanhuilca, desaprovechó una gran oportunidad en establecer los límites a las autoridades del proceso de formalización minera; y, además, de establecer los lineamientos conforme a ley para la realización de las visitas técnicas a los mineros en vías de formalización.

Es importante precisar que, dentro de su análisis, indicó que el objetivo del proceso de formalización minera es el desarrollo de actividades mineras en curso, por lo tanto, toda vez que Gregoria Casas Huamanhuilca declaró no encontrarse desarrollando actividades en cinco (5) de

las concesiones mineras, indicó que estas deben ser canceladas y retiradas del Registro de Declaraciones de Compromisos.

En ese sentido, repuso la causa al estado que la Dirección General de Formalización Minera emita un nuevo pronunciamiento, permitiéndole esta vez retirar legítimamente del proceso de formalización minera a cinco (5) de las concesiones mineras que Gregoria Casas Huamanhuilca declaró, por no encontrarse desarrollando actividades mineras activas en ella. Lamentablemente, la Dirección General de Formalización Minera hizo caso omiso a la disposición del Consejo de Minería y, mediante Resolución S/N contenida en el Informe N° 097-2015-MEM/DGFM-DC de fecha 4 de junio de 2015, resolvió restablecer a Gregoria Casas Huamanhuilca en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos con sus seis (6) concesiones mineras.

Ahora bien, conforme con la información revisada en el REINFO del portal web del MINEM¹⁰⁶, Gregoria Casas Huamanhuilca tiene inscripción vigente en el proceso de formalización minera, manteniendo la inscripción de los cinco (5) derechos mineros que fueron materia del procedimiento administrativo:

Resultado de la Búsqueda - página 1 de 1 Total 7 Registros.

#	DATOS DEL DECLARANTE		DERECHO MINERO		UBICACIÓN GEOGRÁFICA			Estado
	RUC	Minero en vías de formalización	Código Único	Nombre	Departamento	Provincia	Distrito	
1	10049641376	CASAS HUAMANHUILLCA GREGORIA	17002973X01	28 DE OCTUBRE	MADRE DE DIOS	MANU	HUEPETUHE	VIGENTE
2	10049641376	CASAS HUAMANHUILLCA GREGORIA	070016105	PLAYA MARLENI	MADRE DE DIOS	MANU	HUEPETUHE	VIGENTE
3	10049641376	CASAS HUAMANHUILLCA GREGORIA	040018196	PARAISO	MADRE DE DIOS	MANU	HUEPETUHE	VIGENTE
4	10049641376	CASAS HUAMANHUILLCA GREGORIA	17000747X01	CHAVINSA Nº 3	MADRE DE DIOS	MANU	HUEPETUHE	VIGENTE
5	10049641376	CASAS HUAMANHUILLCA GREGORIA	17000760X01	GAVILAN DE ORO Nº 1	MADRE DE DIOS	MANU	HUEPETUHE	SUSPENDIDO
6	10049641376	CASAS HUAMANHUILLCA GREGORIA	040005796Q	ACUMULACION KARAÑA	MADRE DE DIOS	MANU	HUEPETUHE	VIGENTE
7	10049641376	CASAS HUAMANHUILLCA GREGORIA	8091296-17-01	{ACTIVIDAD DE BENEFICIO}	MADRE DE DIOS	MANU	HUEPETUHE	SUSPENDIDO

12. CONCLUSIONES

- El proceso de formalización minera es un proceso extraordinario dirigido a los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales. Sobre el particular, si bien el objetivo del proceso de formalización está sustentado principalmente en la erradicación de

¹⁰⁶ Ministerio de Energía y Minas, acceso el 24 de agosto de 2021, http://pad.minem.gob.pe/REINFO_WEB/Index.aspx

la minería ilegal, a la fecha, no se ha logrado estructurar un buen proceso con requisitos accesibles y resultados de mineros formalizados.

- El proceso de formalización minera representa una gran problemática nacional, toda vez que hay una delgada línea entre los mineros ilegales y mineros informales.
- Las declaraciones públicas realizadas por parte del MINEM demostraban la intención que tenían de excluir del proceso de formalización minera a Gregoria Casas Huamanhuilca por la investigación en el delito de minería ilegal. Al respecto estas actuaciones atentaban con la presunción de inocencia como derecho fundamental de la persona, toda vez que no había una sentencia penal firme que confirme que efectivamente realizaba minería ilegal.
- La visita técnica no se realizó conforme a derecho, no contando con elementos básicos como el acta de inspección, la cual acreditaría las observaciones encontradas por la Dirección General de Formalización Minera al momento de la supervisión.
- La Resolución de primera instancia es nula de pleno derecho, atentando con el debido proceso y la tutela jurisdiccional, motivación de la resolución, principios del procedimiento administrativo y requisitos de validez de los actos administrativos. Sobre el particular, la decisión perjudicó a Gregoria Casas Huamanhuilca, viéndose privada de su derecho de realizar sus actividades mineras al amparo del proceso de formalización minera.
- Si bien la Resolución de segunda instancia es conforme a derecho, el Consejo de Minería no se pronunció sobre el recurso de revisión de Gregoria Casas Huamanhuilca, declarando la nulidad de oficio. Por lo tanto, se desaprovechó una gran oportunidad de pronunciarse sobre temas importantes relacionados al proceso de formalización, los cuales han sido heredados en los siguientes procesos.
- En la actualidad, continuamos con el largo proceso de formalización minera, el cual posiblemente sea prorrogado y abierto para nuevas inscripciones, conforme con los diversos proyectos de ley que se han desarrollado en el presente informe.

- A la fecha de elaborado el presente informe, Gregoria Casas Huamanhuilca continúa inscrita en el proceso de formalización minera, garantizando la posibilidad de desarrollar sus actividades informales en cinco (5) de las concesiones mineras que fueron objeto de la visita técnica.

13. REFERENCIAS

Aguado, Miguel. “La Concesión Minera. Jurisdicción y Procedimiento” *Revista de Derecho Administrativo*, no. 8 (2009): 25-45.

Basadre, Jorge. *Derecho minero peruano*. Lima: Editorial Grijley, 1996.

Caro, Dino. “Las garantías constitucionales del proceso penal”. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006*. Uruguay: Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

César Ipenza y Lenin Valencia, “Análisis comparativo de la situación de la minería ilegal en seis países amazónicos”, en *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos*. Lima: SPDA, 2014.

Chaparro, Eduardo. “La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial”. División Recursos Naturales e Infraestructura. Julio de 2000.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6446/1/S00060497_es.pdf

Constitución Política del Perú, de 29 de diciembre de 1993. (Lima. 31 de diciembre de 1993).

Consejo de Minería. Resolución N° 060-2010-MEM/CM, del 9 de febrero de 2010.

Danós, Jorge. “Régimen de la Nulidad de los Actos Administrativos en la Ley N° 27444 del Procedimiento Administrativo General”. En *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador*. Lima: Ara editores, 2003.

De Soto, Hernando. *El Misterio del Capital*. Lima: Editorial Planeta, 2019.

De Soto Hernando. *El Otro Sendero*. Perú: Editorial Norma, 2009.

Decreto Legislativo N° 1293, de 29 de diciembre de 2017, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal. (Lima, 30 de diciembre de 2016).

Decreto Legislativo N° 1336, de 5 de enero de 2017, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral. (Lima, 6 de enero de 2017).

Decreto Supremo N° 014-92-EM, de 2 de junio de 1992, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería. (Lima, 4 de junio de 1992).

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, de 22 de enero de 2019, Texto Único Ordenado de la Ley General del Procedimiento Administrativo General. (Lima, 25 de enero de 2019).

Decreto Supremo N° 020-2020-EM, de 7 de agosto de 2020, Reglamento de Procedimientos Mineros. (Lima, 8 de agosto de 2020).

Defensoría del Pueblo, *Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú*, Lima: Informe Defensorial N° 160, 2013. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-defensorial-160.pdf>

Drago, Ina y Zuñiga, Natalia. “Tras la búsqueda de la erradicación de la minería ilegal: avances en el Ordenamiento Jurídico Peruano”. *Advocatus*, no. 35 (2017): 53-64.

Echevarria, Cristina. What it legal? Formalising artisanal and small-scale mining in Colombia, 2014. <http://www.responsiblemines.org/wp-content/uploads/2017/05/What-is-legal-C-Echavarria.pdf>

El Comercio, “Ministerio de Energía y Minas retiró de proceso de formalización minera ilegal en Madre de Dios”, 27 de agosto de 2013. Acceso el 20 de mayo de 2021. <https://elcomercio.pe/sociedad/lima/minem-retiro-proceso-formalizacion-minera-ilegal-madre-dios-noticia-1623358/?ref=ecr>

Farfán, Ronnie. “La regulación de los recursos administrativos en el ordenamiento jurídico administrativo peruano”. Forseti, no. 2 (2015): 222-251.

Forno, Xennia. “El Título Minero como Acto Administrativo Habilitante”, *Círculo de Derecho Administrativo*, no. 8 (2009): 47-62.

García, Percy. *Derecho Penal Económico Parte Especial*. Lima: Instituto Pacífico. 2005.

Galiano, Emerson. “El proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal”. *Actualidad Jurídica*, N° 276 (2016): 244-262.

Galiano, Emerson. “No es que el camino sea difícil, es que lo difícil es el camino. El proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal en lima metropolitana a partir del Decreto Legislativo N° 1105”. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencias Políticas con Mención en Políticas Públicas y Sociedad Civil, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013.

García, Pedro. *Derecho Penal Económico Parte Especial*. Lima: Instituto Pacífico, 2005.

Gutarra, Nicolaz. La nulidad de acto administrativo y su errado enfoque como recurso impugnatorio en la práctica. Aspectos importantes de esta institución jurídica a raíz de la modificatoria de la Ley de Procedimiento Administrativo General mediante el Decreto Legislativo N° 1029, N° 1272 y el reciente Decreto Legislativo N° 1452.” *Lex Facultad de Derecho y Ciencia Política*, no. 22 (2018): 225-252.

- Guzmán, Christian. “Los principios generales del Derecho Administrativo”. *Ius et veritas*, no. 38 (2009): 228 – 249.
- Kuramoto, Juana. “*Artisanal and Informal Mining in Perú*”. International Institute for Environment and Department. (2001).
- Landa, César. *Los derechos fundamentales*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2017.
- Landa, César. “El derecho fundamental al debido proceso y a la tutela jurisdiccional”. *Pensamiento Constitucional*, no. 8 (2002): 445-461.
- Lastres, Enrique “Comentarios sobre el Régimen de las Concesiones Mineras”, *Revista de Derecho Minero y Petrolero*, no. 58 (2000): 25-45.
- Lastre, Enrique. “*Derecho de Minería y Energía*”. Primera Edición. Lima: Primera Fuente. (2009).
- Ledesma, Marianella, *Comentarios al Código Procesal Civil*. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2015.
- Ley N° 27651, 21 de enero de 2002, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal. (Lima, 24 de enero de 2002).
- Ley N° 26821-1997, de 10 de junio de 1997, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. (Lima, 26 de junio de 1997).
- López, Demetrio. *Derecho minero*. Lima: Ediciones Jurídicas, 2011.
- Manuel Pulgar Vidal, entrevista por José María Salcedo, 29 de noviembre de 2014, entrevista RPP.
- Martin, Richard. “Los Recursos Administrativos y el Control Difuso en la Administración Pública”. *Círculo de Derecho Administrativo*, no. 9 (2010): 215-231.

Medina, Guillermo, Arévalo, Jorge y Quea, Felipe. *“Minería Ilegal en el Perú*. Instituto de Ingenieros de Minas del Perú. (2007)

Mejorada, Martín. “La explotación de los recursos naturales”, Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, no. 57 (2008): 62.

Ministerio del Ambiente. Política de formalización de la minería informal e interdicción de la minería ilegal: Logros y Realidades. Acceso el 24 de septiembre de 2021 <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/05/Pol%C3%a1tica-de-formalizaci%C3%B3n-de-la-miner%C3%ada-informal-e-ilegal-FINAL-PDF.pdf>

Morón, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2017.

Meini Iván, “Presunción de inocencia”. en la Constitución Comentada. Lima: Gaceta Jurídica, 2005.

Ministerio de Energía y Minas. 2013. “Operativos de interdicción contra la minería ilegal son reforzados en Madre de Dios”. Acceso el 20 de mayo de 2021. http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=1&idTitular=5652

Ministerio de Energía y Minas. 2013. “MEM continúa depuración del Registro Nacional de Declaración de Compromisos”. Acceso el 20 de mayo de 2021. http://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=1&idTitular=5664

Peru21, “Denuncian a mineros ilegales”, 31 de marzo de 2012. Acceso el 20 de mayo de 2021. <https://peru21.pe/lima/denuncian-mineros-ilegales-22283-noticia/?ref=p21r>

Priori, Giovanni. *El proceso y la tutela de los derechos*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2019.

Rubio, Williams. “Guía para el proceso de formalización y estrategia de saneamiento de la pequeña minería y minería artesanal”. Proyecto Oro Justo. 11 de agosto de 2021, plataformaintegraldemineria.org/sites/default/files/2018-11/Guía%20para%20el%20proceso%20de%20formalización%20y%20estrategia%20de%20saneamiento_0.pdf

Rodriguez, Luis. “Concesiones mineras en áreas urbanas y de expansión urbana” En: Revista Derecho Minero y Petróleo. N° 57. (1999): 168- 178.

Salazar, Elvis. “La Concesión Minera y el Derecho de Aprovechamiento Buscando un Equilibrio entre lo Público y lo Privado.” *Derecho & Sociedad*, no. 42 (2014): 363-371.

Sociedad Peruana del Derecho Ambiental “Conoce a “Goya”, la reina del oro en Madre de Dios”, 9 de marzo de 2012. Acceso el 20 de mayo de 2021. <https://www.actualidadambiental.pe/conoce-a-goya-la-reina-del-oro-en-madre-de-dios/>

Torres, Hernán y Velarde, Roberto. “Comentarios a la legislación para combatir la minería ilegal: Antecedentes y perspectivas”. *Advocatus*, no. 28 (2013): 423-437.

Torres, Víctor. *Minería Ilegal e Informal en el Perú: Impacto socioeconómico*. Lima: Cuadernos de CooperAcción N° 2, 2015.

Tribunal Constitucional. EXP. N° 02-2001-AI/TC, de 4 de abril de 2001.

Tribunal Constitucional, EXP. N° 2191-2004-AA/TC, de 11 de octubre de 2004.

Tribunal Constitucional. EXP N° 0090-2014-AA/TC, de 5 de julio de 2004.

Tribunal Constitucional. EXP. N° 0048-2004-PI/TC, 1 de abril de 2005. (Lima, 1 de abril de 2005).

Tribunal Constitucional. EXP. N° 00008-2010-PI/TC, 25 de julio de 2011.

Wieland, Patrick. *Mineros de Lotería: Análisis de la informalidad laboral en la minería artesanal de Puno*. 2020.