



UNIVERSIDAD ESAN

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE DERECHO CORPORATIVO

“Impacto del compliance ambiental en la prevención de contaminación por minería informal en el Perú: Análisis del Registro Integral de Formalización Minera – REINFO como herramienta regulatoria”

Trabajo de Suficiencia Profesional presentado en satisfacción parcial de los requerimientos para obtener el título profesional de Abogado

AUTORES

Bringas Aguirre, Maria Alejandra

Osorio Santos, Claudia Elizabeth

Rojas de la Cruz, Victor Daniel

ASESOR

Ipenza Peralta, Cesar Augusto

ORCID N° 0000-0002-9442-3324

2025

TSP ESAN - REINFO, Bringas, Osorio y Rojas - Versión definitiva (VF).docx

INFORME DE ORIGINALIDAD

5%

INDICE DE SIMILITUD

7%

FUENTES DE INTERNET

8%

PUBLICACIONES

3%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1

repositorio.esan.edu.pe

Fuente de Internet

3%

2

edoc.pub

Fuente de Internet

1%

3

infopoliticaminera.minem.gob.pe

Fuente de Internet

1%

Excluir citas

Activo

Excluir coincidencias < 1%

Excluir bibliografía

Activo

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN	5
ABSTRACT	6
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	7
1.1. Descripción de la realidad problemática.....	7
1.2. Problemas de investigación	11
1.2.1. Problema general.....	11
1.2.2. Problemas específicos	11
1.3. Objetivos de la investigación	12
1.3.1. Objetivo principal.....	12
1.3.2. Objetivos específicos.....	12
1.4. Justificación de la investigación.....	12
1.5. Hipótesis de la investigación.....	13
1.5.1. Hipótesis general	13
1.5.2. Hipótesis específicas	13
1.6. Marco metodológico.....	14
CAPÍTULO II: ANÁLISIS CRÍTICO	15
2.1. Regulación del Compliance Ambiental en el Perú Definición y principios ...	15
2.1.1. Definición y alcance del compliance ambiental	15
2.1.2. Ley General del Ambiente	17
2.1.3. Ley de Formalización y Promoción de la pequeña minería y minería artesanal	18
2.1.4. Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería	20
2.1.5. Decretos Legislativos de minería ilegal	21
2.2. Proceso de formalización Minera Integral	26
2.2.1. Antecedentes del Proceso de Formalización Minera Integral	28
2.2.2. Propósitos y funcionamiento del REINFO.....	29
2.2.3. Marco normativo del REINFO.....	31
2.3. Análisis de la normativa referente a la formalización minera y su relación con las constantes prórrogas del proceso de formalización donde el REINFO es el instrumento de acceso a ese proceso.	32
2.3.1. Normas que aprueban las prórrogas del REINFO.....	33
2.4. Análisis del impacto del REINFO en la Minería Informal.....	34
2.4.1. Relación del REINFO con la minería informal y la minería ilegal	35
2.4.2. Deficiencias en la regulación de la minería informal mediante el REINFO	37

2.5. Evolución del compliance ambiental en el marco de la minería informal	39
2.5.1. Desafíos en la implementación del compliance ambiental en la minería informal	40
2.5.2. Estrategias de compliance aplicables a la minería informal.....	44
2.5.3. El rol del Estado y las empresas en la promoción de compliance ambiental	46
2.5.4. Compliance ambiental en la industria minera de joyería.....	48
2 6. Análisis de la responsabilidad penal de los agentes inscritos en el REINFO	51
⌘ Análisis de la responsabilidad penal de los agentes inscritos en el REINFO	51
⌘ Responsabilidad penal corporativa de las personas jurídicas inscritas en el REINFO	52
⌘ Brechas y retos en la regulación penal	54
2.7. Demanda de inconstitucionalidad contra el proceso de formalización minera integral	55
CAPÍTULO III: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	61
3.1. Conclusiones	61
3.2. Recomendaciones	62
BIBLIOGRAFIA	64
ANEXO: MATRIZ DE CONSISTENCIA	73

RESUMEN

La presente investigación analiza el impacto del compliance ambiental en la prevención de la contaminación generada por la minería informal en el Perú, centrándose en el Registro Integral de Formalización Minera – REINFO como herramienta regulatoria. Se examina en qué medida el REINFO ha contribuido a la reducción de prácticas mineras que afectan el medio ambiente y si su implementación ha logrado incentivar el cumplimiento normativo en el sector. Se pretende identificar las principales debilidades del proceso de formalización minera integral y su escasa eficacia en la realidad. Asimismo, se evalúa la relación entre la formalización minera y la adopción de estándares de compliance ambiental, determinando que la normativa vigente no ha generado incentivos suficientes para garantizar prácticas sostenibles y como las constantes prórrogas otorgadas al REINFO han afectado el cumplimiento de los objetivos de formalización y protección ambiental. Finalmente se proponen algunas mejoras en el marco regulatorio para fortalecer la supervisión y promover una mayor integración de criterios ambientales en el proceso de formalización minera.

Palabras clave: Compliance ambiental, minería informal, minería ilegal, prórroga, REINFO.

ABSTRACT

This research analyzes the impact of environmental compliance on the prevention of pollution generated by informal mining in Peru, focusing on the Comprehensive Registry of Mining Formalization – REINFO as a regulatory tool. It examines the extent to which REINFO has contributed to the reduction of mining practices that affect the environment and whether its implementation has managed to encourage regulatory compliance in the sector. The aim is to identify the main weaknesses of the comprehensive mining formalization process and its effectiveness scale in reality. Likewise, the relationship between mining formalization and the adoption of environmental compliance standards is evaluated, determining that the current regulations have not generated sufficient incentives to guarantee sustainable practices and how the constant prorogations granted to REINFO have affected the fulfillment of the formalization and environmental protection objectives. Finally, some improvements are proposed in the regulatory framework to strengthen supervision and promote greater integration of environmental criteria in the mining formalization process.

Key words: Environmental compliance, informal mining, illegal mining, prorogation, REINFO.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1.1. Descripción de la realidad problemática

La minería informal en el Perú representa un desafío significativo para la gestión ambiental y la regulación del sector extractivo. Si bien, la minería informal no es ilegal per se, si opera incumpliendo determinados requisitos técnicos, laborales y ambientales exigidos por la legislación peruana. Su crecimiento ha sido impulsado por la alta demanda de minerales, siendo uno de los principales productos mineros objeto de la minería informal el oro, por lo que su extracción suele ser muy frecuente por parte de los mineros informales.

Así, “la sola presencia de la actividad minera no formal representa la pérdida del 2.5% del PBI nacional. Si sumamos los costos directos e indirectos anuales generados por la minería no formal de oro en el 2022, tenemos un total de US\$ 6,000 millones, con un 39% del oro producido en el Perú valorizado en US\$ 4,000 millones, parte de esa producción se va como contrabando fuera del país”¹, lo que demuestra que la minería informal de oro en el Perú ha mostrado un crecimiento preocupante en los últimos años, especialmente hasta el 2024, en donde se calcula que aproximadamente el 44% del oro exportado, es producto de la minería informal e ilegal.

Ante estas cifras tan alarmantes y tomando en cuenta los posibles efectos colaterales que dicha actividad minera informal pudiera estar generando como lo son los daños socioambientales y económicos para el Estado, es importante precisar que nuestra legislación, no ha sido ajena en la búsqueda de mitigar la actividad minera informal, toda vez que contamos con un marco normativo bastante robusto en lo que respecta al procedimiento de formalización minera. Esta regulación pasó por varios momentos, que comentamos a continuación.

En el año 2002, se publicó la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, la norma tenía por objeto la creación de un marco jurídico, a fin de reconocer la minería artesanal y la pequeña minería en el país y que estos conceptos sean incorporados en nuestra legislación. En el mismo periodo se publica el Decreto Supremo N°

¹ Redacción de la revista Desde Adentro, “Minería ilegal: un flagelo en su nivel más crítico”, Revista Desde Adentro, 30 de octubre de 2023, <https://www.desdeadentro.pe/2023/10/mineria-ilegal-un-flagelo-en-su-nivel-mas-critico/>

013-2002-EM, que aprobó el Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, el cual tenía por objeto establecer los requisitos, límites y procedimientos para la acreditación y renovación de la certificación de pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, entre otros. Posteriormente en el 2008 se publicó el Decreto Legislativo N° 1040, el cual modificó la Ley N° 27651, en lo que respecta a la promoción de la producción de minerales no metálicos y en el año 2009, mediante la publicación del Decreto Supremo N° 005-2009-EM, se publicó un nuevo reglamento de la Ley N° 27651, derogando el reglamento aprobado en el 2002.

En el 2010, tras la publicación del Decreto de Urgencia N° 012-2010, el cual fue modificado por el Decreto de Urgencia 004-2011, que declara de interés nacional el ordenamiento minero de Madre de Dios, se sentaron las bases para el proceso normativo por el cual se publicaron diversos Decretos Legislativos vinculados a la interdicción de la minería ilegal y la lucha contra la criminalidad asociada a la minería.

Entre ellos tenemos el Decreto Legislativo N° 1100, que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias. Así, este Decreto Legislativo de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria las acciones de interdicción relacionadas con la minería ilegal, a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la conservación del patrimonio natural y de los ecosistemas frágiles, la recaudación tributaria y el desarrollo de actividades económicas sostenibles.

Posteriormente, se publicó el Decreto Legislativo N° 1101, el cual estableció las medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de la lucha contra la minería ilegal, con la finalidad de garantizar un manejo responsable de los recursos mineros; asimismo, fue publicado el Decreto Legislativo N° 1102, el cual incorporó al Código Penal los delitos ambientales de minería ilegal, este Decreto Legislativo, sienta las bases de la lucha contra la criminalidad asociada a la minería, toda vez que por primera vez se tipifica el delito de minería legal.

Sin embargo, uno de los Decreto Legislativo que toma mayor relevancia a efectos de la presente investigación es el Decreto Legislativo N° 1105, el cual establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, estableciendo “disposiciones complementarias para implementar el proceso de formalización de la actividad

minera informal de la pequeña minería y la minería, ejercida en zonas no prohibidas para la realización de dichas actividades a nivel nacional”²; asimismo, la novedad del Decreto Legislativo es que incorporó una nueva definición de minería ilegal y minería informal.

A partir del año 2016, mediante la publicación de la Ley N° 30506, se otorgó facultades legislativas al Poder Ejecutivo en diversas materias, incluyendo la reactivación económica y la formalización minera. En este caso se emitieron tres Decretos Legislativos para la lucha contra la minería ilegal y la formalización de la minería a pequeña escala.

En primer lugar, se publicó el Decreto Legislativo N° 1244 el cual clasificó la minería ilegal como un delito de crimen organizado, siempre que se cumplan condiciones como permanencia en el tiempo, estructura jerárquica, violencia, actividades ilícitas y redes de protección.

Posteriormente, se publicó el Decreto Legislativo N° 1293, el cual es uno de los más relevantes, toda vez que declaró la formalización minera como un tema de interés nacional y creó el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), a cargo del Ministerio de Energía y Minas. Asimismo, precisó que este proceso solo aplicaría a operaciones en áreas autorizadas, estableciendo sanciones para quienes no se inscriban y fijando un plazo de tres años para completar la formalización.

Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1336, definió los requisitos para la formalización, como la aprobación de un Instrumento de Gestión Ambiental (IGAC/IGAFOM) y la acreditación de derechos sobre la concesión y el terreno. Además, estableció sanciones a los funcionarios que entorpezcan el proceso y asignó al OEFA la supervisión del cumplimiento ambiental.

Adicionalmente, se modificó el Decreto Legislativo N° 1100; sin embargo, esta modificación permitió a los mineros informales utilizar equipos previamente prohibidos, lo que generó, controversias respecto a su posible impacto ambiental.

En el año 2019, se publicó la Ley N° 31007, Ley que modificó el proceso de formalización minera en el Perú al extender el plazo de inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) hasta el 31 de diciembre de 2021. Con esta medida, se buscó facilitar la

² Decreto Legislativo N° 1105-2012, de 18 de abril, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. (Lima, 19 de abril de 2012).

incorporación de mineros artesanales y de pequeña escala que aún no habían regularizado su situación.

Para efectos de garantizar una aplicación adecuada, el 2020 se publicó el Decreto Supremo N° 001-2020-EM, el cual estableció criterios específicos sobre el acceso y la continuidad en el REINFO, como, por ejemplo:

- Proceso de inscripción: Los interesados pueden registrarse a través de la SUNAT, siempre que cumplan con los requisitos exigidos.
- Control y supervisión: La Dirección General de Formalización o Minera (DGFM) tiene la facultad de revocar registros que no cumplan con los criterios establecidos.
- Condiciones de permanencia: Se establecen regulaciones estrictas para evitar el uso indebido del registro.
- Causales de exclusión: Se contempla la salida del REINFO por incumplimiento de requisitos, interferencia en fiscalizaciones, operación en zonas no autorizadas según el SERNANP, o cesión fraudulenta del registro a terceros.

En tal sentido, con esta normativa, se ha buscado mejorar el control del proceso de formalización, asegurando que solo aquellos mineros que cumplan con la regulación puedan beneficiarse de las medidas establecidas; sin embargo, pese a haberse establecido un plazo inicial de 36 meses para la inscripción en el REINFO, este plazo fue prorrogado en el año 2021, mediante la publicación de la Ley N° 31388, Ley que prorrogó la vigencia del proceso de formalización minera integral, estableciendo un nuevo plazo de vigencia del mismo hasta el 31 de diciembre de 2024.

A pesar de las prórrogas otorgadas al REINFO, el pasado 29 de noviembre de 2024, el Pleno del Congreso de la República aprobó con 87 votos a favor, 20 en contra y 12 abstenciones, la ampliación por seis meses la vigencia del REINFO, siendo el nuevo plazo hasta el 30 de junio de 2025. Sin embargo, esta medida ha generado diversas críticas y cuestionamientos por parte de distintos sectores, quienes advierten que la ampliación podría favorecer la minería ilegal, retrasar la formalización efectiva y tener un impacto negativo en la lucha contra los delitos ambientales, toda vez que, desde la creación del REINFO, sólo el 2.4% de inscritos ha logrado el proceso de formalización, lo que evidencia una clara deficiencia en dicho proceso que, a la

fecha no ha logrado la formalización minera de los casi 84 mil mineros inscritos en el REINFO (14,914 vigentes y 68,888 suspendidos).

La problemática radica en que la inscripción en el REINFO, permite a los mineros en vías de formalización seguir realizando actividades mineras, sin el cumplimiento de estudios ambientales, otorgamiento de permisos en zonas de extracción, sin autorizaciones u otros requisitos exigidos por ley, de modo que el REINFO se rige también como un mecanismo de encubrimiento de actividades ilegales, de los cuales no pueden ser objeto de denuncias, todo ello, por encontrarse, como mencionamos, en vías de formalización.

En tal sentido, la ampliación del plazo permite que numerosos mineros sigan operando sin restricciones, afectando gravemente la biodiversidad y amparándose en un proceso de formalización que comenzó en 2002 y ha sido prorrogado en múltiples ocasiones; sin embargo, su efectividad ha sido cuestionada debido a la persistencia de actividades contaminantes, el uso del REINFO como un mecanismo de protección temporal sin garantizar el cumplimiento de compromisos ambientales y la dificultad para diferenciar entre minería informal y minería ilegal.

Este trabajo de investigación analiza el impacto de la minería informal en el REINFO, evaluando sus alcances, limitaciones y el grado en que ha logrado prevenir la contaminación y promover una actividad minera más sostenible en el Perú.

1.2. Problemas de investigación

1.2.1. Problema general

- ¿En qué medida la ausencia del compliance ambiental evitaría los impactos negativos generados por la minería informal en el Perú, considerando a el REINFO como herramienta regulatoria?

1.2.2. Problemas específicos

- ¿El REINFO ha logrado garantizar el cumplimiento de los estándares ambientales en la minería informal, o sigue siendo una herramienta con limitaciones en la reducción de la contaminación?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el compliance ambiental en la minería informal y cómo afectan su implementación dentro del marco del REINFO?

1.3. Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo principal

- Determinar en qué medida la ausencia del compliance ambiental evitaría los impactos negativos generados por la minería informal en el Perú, considerando a el REINFO como herramienta regulatoria.

1.3.2. Objetivos específicos

- Analizar si el REINFO ha logrado garantizar el cumplimiento de los estándares ambientales en la minería informal, o sigue siendo una herramienta con limitaciones en la reducción de la contaminación.
- Determinar cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el compliance ambiental en la minería informal y cómo afectan su implementación dentro del marco del REINFO.

1.4. Justificación de la investigación

El presente estudio es relevante porque aborda una problemática clave en el derecho minero y ambiental: la regulación del proceso de formalización minera integral, cuya forma de accesar es a través del REINFO y su eficacia en la mitigación de los impactos ambientales generados por la minería informal. A través de un enfoque teórico-dogmático, se busca analizar las deficiencias y oportunidades del marco normativo vigente, con la finalidad de aportar nuevas perspectivas que permitan fortalecer su aplicación.

La importancia de esta investigación radica en que la minería informal, al operar sin cumplir con estándares socioambientales; asimismo, como la regulación sobre el proceso de formalización minera integral ha resultado ineficaz en los años de su implementación, toda vez que ha registrado bajas tasas de logros en la formalización minera, el cual se evidencia frente a la gran cantidad de mineros inscritos en el REINFO.

Por ello, pese a que la formalización minera representa una alternativa viable para regular la actividad y reducir sus efectos perjudiciales, resulta necesario examinar las debilidades normativas del actual registro y proponer mejoras que permitan optimizar su implementación, así como posibles alternativas al uso del REINFO.

En tal sentido, esta investigación no solo contribuirá al debate académico jurídico, sino que también permitirá determinar si el proceso de formalización minera integral es realmente eficiente desde su diseño e implementación y si este es capaz de cerrar la brecha existente entre la actividad minera y el cumplimiento de la legislación ambiental, así como la protección de las poblaciones involucradas.

1.5. Hipótesis de la investigación

1.5.1. Hipótesis general

- La inexistencia de compliance ambiental ha facilitado el incremento de los impactos negativos generados por la minería informal en el Perú, considerando el REINFO como herramienta regulatoria.

1.5.2. Hipótesis específicas

- El REINFO ha logrado garantizar el cumplimiento de los estándares ambientales en la minería informal y sigue siendo una herramienta con limitaciones en la reducción de la contaminación. y otros impactos.
- Existen obstáculos que enfrenta el compliance ambiental en la minería informal y que afectan su implementación dentro del marco del REINFO.

1.6. Marco metodológico

La presente investigación se desarrolla bajo un enfoque jurídico-dogmático, ya que busca profundizar en el análisis y comprensión de una problemática específica dentro del derecho minero y ambiental, considerando también, considerando su dimensión social desde una perspectiva teórica y estructurada. Para ello, se llevará a cabo una revisión exhaustiva de doctrinas especializadas y estudios previos relacionados con el tema, con la finalidad de construir un marco teórico sólido y fundamentado.

Asimismo, el estudio se complementará con un análisis detallado de la legislación existente y aplicable. En tal sentido, al adoptar un enfoque jurídico-dogmático, la investigación pretende aportar nuevos argumentos en torno a la regulación del proceso de formalización minera integral y su eficacia en la mitigación de los impactos ambientales generados por la minería informal, lo que permitirá fortalecer el proceso de formalización minera, contribuyendo a la lucha contra la minería ilegal, protección del medio ambiente, salud pública y reducción de los conflictos sociales relacionados a la actividad minera informal e ilegal.

CAPÍTULO II: ANÁLISIS CRÍTICO

2.1. Regulación del Compliance Ambiental en el Perú Definición y principios

2.1.1. Definición y alcance del compliance ambiental

El compliance ambiental es el conjunto de estrategias, procesos y controles que una organización implementa para garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente, evitando sanciones y reduciendo riesgos legales y reputacionales. Así, el compliance ambiental, supone el cumplimiento de normativas ambientales vigentes por parte de las personas jurídicas, con la finalidad de asegurar que sus actividades no generen un impacto negativo al medio ambiente, mediante la adopción de medidas que incluyen, por ejemplo, la gestión de auditorías, control y programas de capacitación para el cuidado del medio ambiente a través del cumplimiento de la normativa ambiental.

En ese sentido, “el compliance ambiental no solo busca prevenir que la empresa sea castigada por la comisión de un delito ambiental, sino principalmente cumplir con la normativa ambiental”³; asimismo, el compliance ambiental es:

Un modelo de prevención (compliance) es un sistema ordenado de normas, mecanismos y procedimientos de prevención y control, implementados voluntariamente por la empresa, destinados a mitigar razonablemente los riesgos de comisión de delitos. Este modelo debe contener, como mínimo, la identificación de las actividades o procesos de la empresa que generan riesgos de comisión de delitos, así como las acciones de mitigación que deberán ser adoptadas; la designación de un oficial de cumplimiento a dedicación exclusiva; implementación de procedimientos de denuncias: difusión y capacitación periódica a los miembros de la empresa; etc.⁴

³ Percy Grandez Barron, *Régimen jurídico del daño ambiental*. (Perú: Palestra Editores, 2024), https://www.google.com.pe/books/edition/R%C3%A9gimen_jur%C3%ADdico_del_da%C3%B1o_ambiental/ZAkFEQAAQBAJ?hl=es&gbpv=1

⁴ Grandez, *Régimen jurídico del daño ambiental*.

Por ello, la importancia del compliance ambiental radica en las decisiones tomadas por las empresas en la medida en la cual esta tenga una real implementación con la finalidad de cumplir con la normativa ambiental vigente, demostrando así un cumplimiento activo de los planes y objetivos planteados en estos programas de cumplimiento aplicados por las empresas.

No obstante, el alcance del compliance ambiental no se limita únicamente a la observancia de leyes y regulaciones, sino que también abarca la adopción de buenas prácticas, estándares internacionales y compromisos voluntarios en materia de sostenibilidad, “de hecho, la legislación ambiental dispone que se dicten incentivos en favor de las empresas que, además de cumplir a cabalidad con sus obligaciones ambientales, lleven a cabo acciones a favor del medio ambiente más allá de lo exigido en sus compromisos, la normativa ambiental y los mandatos emitidos por la entidad de fiscalización ambiental”⁵.

Así lo señala el artículo 150 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, al establecer un régimen de incentivos, por el cual menciona que aquellas medidas o procesos implementados voluntariamente por las empresas orientados a reducir o prevenir la contaminación ambiental y pérdida de recursos naturales y que sean medidas o procesos que vayan más allá de lo establecido en la normativa ambiental y disposiciones de la autoridad competente, podrá acceder a dicho régimen.

Por otro lado, algunos de los estándares internacionales, como certificaciones y regulaciones que permiten a las empresas acceder a incentivos financieros, tributarios y comerciales, son por ejemplo: ISO 14001 (Sistema de Gestión Ambiental), la cual permite a la empresa poder ser identificada como una empresa que cuenta con compromiso en la protección del medio ambiente, lo que supone un beneficio comercial y reputacional; asimismo, el Régimen de Recuperación Anticipada del IGV, esto debido a que en ciertos sectores, como energía renovable, manejo de residuos y proyectos sostenibles, el acceso a este beneficio puede estar condicionado a la aprobación de estudios de impacto ambiental (EIA) y el cumplimiento de normativas ambientales, conforme lo establece el Decreto Legislativo N° 973, Decreto Legislativo que establece el Régimen Especial de Recuperación Anticipada del Impuesto General a las Ventas y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 084-2007-EF,

⁵ Percy Grandez Barron, *Régimen jurídico del daño ambiental*. (Perú: Palestra Editores, 2024), https://www.google.com.pe/books/edition/R%C3%A9gimen_jur%C3%ADdico_del_da%C3%B1o_ambiental/ZAkFEQAAQBAJ?hl=es&gbpv=1

así como la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible.

Por ello, en un contexto de creciente responsabilidad corporativa, el compliance ambiental se ha convertido en un pilar fundamental para la gestión ética y sostenible de las organizaciones, alineando sus operaciones con el respeto al medio ambiente y la prevención de impactos negativos.

2.1.2. Ley General del Ambiente

Frente a los diversos desafíos ambientales, sociales y económicos en el país, resultaba necesario un marco normativo sólido para la protección y gestión sostenible del medio ambiente. Así, antes de la promulgación de una ley que estableciera un marco legal integral y unificado, la normativa ambiental en el Perú estaba dispersa en distintas regulaciones sectoriales como la minería e hidrocarburos y energía.

En tal sentido, contábamos con un marco normativo limitado, que evidenciaba una dispersión normativa, toda vez que cada sector establecía su propia legislación en materia ambiental, lo que generaba vacíos legales y una falta de articulación entre regulaciones; asimismo, había una falta de enfoque preventivo, debido a que la mayoría de normas no establecían medidas de prevención ambiental ni estrategias de mitigación, sumado a ello, una fiscalización débil porque no se contaba con un ente regulador unificado que se encargara de la supervisión ambiental en todos los sectores involucrados, generando como consecuencia una ineficiencia en la aplicación de sanciones y finalmente, no se establecían principios rectores, por lo que no había una norma marco que estableciera derechos u obligaciones generales en materia ambiental.

En tal sentido, ante la ausencia de un marco normativo unificado en materia de gestión ambiental, con fecha 15 de octubre de 2005, se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, a través del cual se estableció un enfoque basado en la prevención, el principio de responsabilidad ambiental y el desarrollo sostenible promoviendo la preservación de los recursos naturales.

Esta Ley establece principios fundamentales que permiten orientar la política ambiental en el país, entre ellos, hace referencia al principio de prevención, el cual nos dice que se deben tomar

medidas anticipadas para evitar daños ambientales; principio de responsabilidad, que señala que quien contamine o cause daño ambiental debe asumir los costos de remediación; principio de internalización de costos, el cual se refiere a que los costos ambientales deben ser asumidos por quienes generan impactos negativos y el principio precautorio, que señala que ante la ausencia de certeza científica, se deben tomar medidas preventivas para evitar daños graves al medio ambiente.

Además, establece derechos y deberes ambientales como el derecho a un medio ambiente saludable, por el cual toda persona tiene derecho a vivir en un entorno equilibrado y adecuado para su desarrollo; la participación ciudadana, reconociendo el derecho de la población a intervenir en procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la información ambiental, a través del cual cualquier ciudadano podrá solicitar información sobre la calidad del ambiente y los impactos de proyectos en su entorno.

2.1.3. Ley de Formalización y Promoción de la pequeña minería y minería artesanal

La Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, promulgada en el año 2002, fue respuesta a la creciente informalidad en el sector minero, especialmente en la pequeña minería y la minería artesanal, tipos de minería que antes de la fecha de promulgación de esta ley, no contaban con una regulación específica que les brindara aquellos incentivos y beneficios que por ley también si se otorgaba a la minería a gran escala.

El no tomar en consideración a la pequeña minería y minería informal dentro del marco legal minero previo a la vigencia de esta Ley, no solo generaba un vacío legal en un sector bastante importante como el minero, sino que también permitía el desconocimiento y falta de control en las actividades mineras en pequeña escala, generando una regulación ineficiente del sector. Asimismo, gran parte de los mineros operaban sin permisos, generando impactos ambientales negativos, condiciones laborales precarias y riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores y las comunidades cercanas.

Sumado ello, era evidente la falta de inserción de la minería en pequeña escala como la pequeña minería y la minería artesanal, toda vez que ante una falta de regulación y una continua realización de actividades de manera informal, no aportaban ni reflejaban ingresos económicos

a los que el Estado pudiera acceder a través de aranceles, tributos o contribuciones, por lo que resultaba necesario incorporar estas actividades a los mercados formales.

En tal sentido, el objetivo de la Ley es regular la actividad de la pequeña minería y minería artesanal, promoviendo su formalización para que puedan operar dentro del marco legal vigente y mediante el cumplimiento con los estándares ambientales, laborales y técnicos exigidos, para un adecuado desarrollo de la actividad minera. Ahora bien, la norma establece algunos puntos clave que resulta necesario detallar.

En primer lugar, la Ley incorpora la definición de minería artesanal y pequeña minería. Al respecto, define a la minería artesanal la define como “una actividad de subsistencia que se sustenta en la utilización intensiva de mano de obra que la convierte en una gran fuente de generación de empleo y de beneficios colaterales productivos en las áreas de influencia de sus operaciones”⁶, de modo que la actividad minera artesanal será, por lo general una actividad minera individual o familiar con herramientas manuales y sin el uso de equipos sofisticados.

Por su parte, define a la pequeña minería como “la actividad minera ejercida a pequeña escala, dentro de los límites de extensión y capacidad instalada de producción y/o beneficio”⁷, por lo que debe ser entendida como actividades mineras con baja capacidad de producción, en donde se utiliza maquinaria y tecnología. Asimismo, la Ley señala que el tratamiento brindado a la pequeña minería será equivalente a la brindada a la minería a gran escala con la finalidad de fortalecer su desarrollo a nivel nacional.

En segundo lugar y uno de los puntos más importantes es que esta Ley establece un régimen especial de formalización para que los mineros informales puedan regularizar su actividad, facilitando este proceso, con la finalidad de que los pequeños mineros y mineros artesanales tengan la posibilidad de acceder a registros y autorizaciones que les permitan desarrollar actividad minera sostenible, incorporándose estos conceptos en nuestra legislación en materia de minería.

⁶ Ley 27651-2002, de 21 de enero, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. (Lima, 24 de enero de 2002).

⁷ Ley 27651.

Adicionalmente y, como tercer punto clave importante, es que la Ley incorpora la obligación de cumplir con una serie de requisitos ambientales para asegurar que sus actividades no generen impactos negativos al medio ambiente, de modo que establece la exigencia de presentar un Instrumentos de Gestión Ambiental.

En este contexto, el cumplimiento de normativas ambientales dentro del proceso de formalización, funciona como una garantía que la pequeña minería y minería artesanal operen bajo esquemas de sostenibilidad, con la finalidad de reducir los impactos negativos en el medio ambiente, a través de la utilización de instrumentos de gestión ambiental, por ello, el compliance ambiental se vuelve fundamental para asegurar que los mineros formalizados cumplan con las regulaciones vigentes, adopten medidas de mitigación de impactos y contribuyan a una minería responsable y sostenible.

2.1.4. Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería

En los años 90 frente a una necesidad de captar inversiones extranjeras en el contexto de una reforma económica, la Ley General de Minería tuvo algunas modificaciones, con la finalidad de atraer inversiones extranjeras a través de incentivos fiscales y mediante la modificación del régimen de concesiones mineras. En el año 1991, se emitió el Decreto Legislativo N° 708, Decreto Legislativo que promulgó la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, el cual aprobó en su novena Disposición Transitoria, la publicación del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

Así el año 1992, mediante Decreto Supremo N° 014-92-EM, se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, unificando las disposiciones establecidas en la Ley General de Minería de 1981 y las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 708, consolidando así la normativa minera en un solo cuerpo normativo. Desde ese momento, la ley general de minería ha venido recibiendo diversas modificaciones, con la finalidad de incluir nuevas regulaciones sobre el medio ambiente, derechos de comunidades como la consulta previa, regímenes fiscales y la fiscalización de la actividad minera.

En la actualidad, la ley general de minería establece un marco normativo legal importante para el desarrollo del sector minero en el Perú, por lo que es de gran importancia resaltar algunos aspectos clave contenidos en la ley.

- a. Sobre la clasificación de la actividad minera: el T.U.O. de la LGM, en el numeral VI del Título Preliminar, señala que “son actividades de la industria minera, las siguientes: (...) exploración, explotación, beneficio y comercialización y transporte”⁸, de modo que clasifica la actividad minera en 4 fases distintas.
- b. Respecto al régimen de concesiones mineras: el T.U.O. de la LGM establece un régimen de concesiones mineras bastante amplio, en donde se identifican los distintos tipos de concesiones mineras, así como las obligaciones de los titulares de las concesiones mineras, la extinción y la caducidad de esta, así como el procedimiento para el otorgamiento de una concesión minera.
- c. Sobre la regulación ambiental en la minería: Si bien el Título Décimo del T.U.O. de la LGM establece un apartado sobre medio ambiente en la actividad minera, la Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley General de Ambiente deroga los artículos vinculados a los Estudios de Impacto Ambiental - EIA, trasladando tales disposiciones a una ley específica como lo es la Ley General del Ambiente.
- d. Sobre la fiscalización y supervisión: El T.U.O. de la LGM establece disposiciones sobre la fiscalización minera a través de la Dirección de Fiscalización Minera, la cual también se encuentra facultada para interponer sanciones y multas a los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones.

Es por ello por lo que, en el T.U.O. de la LGM se han definido todas las obligaciones que los titulares mineros deben cumplir, a efectos de mitigar, remediar y prevenir todos los impactos que la actividad minera pudiera generar y, en consecuencia, dañar los ecosistemas. Entonces resulta clave su aplicación en el compliance ambiental porque exige que se cumplan con los lineamientos basados en evaluaciones, autorizaciones y medidas de protección ambiental que garanticen una minería sostenible.

2.1.5. Decretos Legislativos de minería ilegal

⁸ Decreto Supremo 014-92-EM-1992, de 02 de junio, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería. (Lima, 04 de junio de 1992).

A continuación, presentamos un recuento del marco normativo relacionado con la minería ilegal desde el año 2012 hasta la actualidad:

Resumen del marco normativo sobre minería ilegal		
Fecha	Norma	Título
18/02/2012	Decreto Legislativo N° 1100	Decreto Legislativo que declara la necesidad pública, interés nacional y ejecución prioritaria de las acciones de interdicción relacionadas con la minería ilegal. Este Decreto Legislativo fue emitido específicamente para establecer acciones contra la minería ilegal, es decir, para quienes realizan actividades únicamente con petitorios mineros o concesiones, sin contar con una certificación ambiental aprobada (EIA-sd o DIA) o las autorizaciones requeridas. Asimismo, señala que la interdicción es llevada a cabo por el Ministerio Público en conjunto con la PN, a través de la Dirección General de Capitanía y Guardacostas - Dicapi.
29/02/2012	Decreto Legislativo N° 1101	Decreto Legislativo que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal. Decreto Legislativo que tiene por finalidad implementar acciones para mejorar la supervisión ambiental de la pequeña minería y minería artesanal, de modo que su objetivo principal es combatir la minería ilegal y promover una gestión sostenible de los recursos mineros, asegurando la protección de la salud, seguridad de las personas y la conservación del medio ambiente.

29/02/2012	Decreto Legislativo N° 1102	Decreto Legislativo que incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal. Este Decreto incorporó algunos tipos penales vinculados a delitos de minería ilegal, así como sus agravantes, sentando las bases de la lucha contra la criminalidad asociada a la minería, ya que por primera vez se tipifica la minería ilegal como delito. Incorpora los delitos de financiamiento de la minería ilegal, la obstaculización de la fiscalización administrativa, los actos preparatorios de la minería ilegal, así como la responsabilidad del funcionario público por el otorgamiento ilegal de derecho.
4/03/2012	Decreto Legislativo N° 1103	Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal. Establece la función de SUNAT como ente fiscalizador del ingreso, salida y distribución de los insumos químicos en el territorio peruano, a través de las Rutas Fiscales, que son las vías de transporte de los insumos químicos y que son fiscalizadas permanentemente.
19/04/2012	Decreto Legislativo N° 1104	Decreto Legislativo que regula la aplicación y los procesos de pérdida de dominio, y establece los mecanismos de distribución y administración de los bienes o fondos recaudados. Decreto que tenía por objeto “regular la aplicación y los procesos de pérdida de dominio, es decir, la extinción de los derechos y/o títulos de bienes de procedencia ilícita en favor del Estado sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna” ⁹ estableciendo así la figura de la subasta pública de aquellos bienes cuya titularidad haya sido declarada a favor del Estado.

⁹ César A. Ipenza Peralta, *Manual para entender la Pequeña Minería y la Minería Artesanal y los Decretos Legislativos vinculados a la Minería Ilegal* (Lima: Tercera Edición, 2013), 85.

19/04/2012	Decreto Legislativo N° 1105	<p>Decreto Legislativo que establece disposiciones complementarias para implementar el proceso de formalización de la actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal ejercida en zonas no prohibidas.</p> <p>Decreto que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, que se ejerce en zonas permitidas para el desarrollo de actividades mineras en pequeña escala, incorporando, además, una nueva definición sobre minería ilegal e incorpora la definición de minería informal, así como disposiciones que complementan el proceso de formalización minera integral.</p>
19/04/2012	Decreto Legislativo N° 1106	<p>Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados con la minería ilegal y el crimen organizado.</p> <p>Decreto que incorpora varios tipos penales como los actos de conversión y transferencia, los actos de ocultamiento y tenencia y el transporte, traslado, ingreso o salida de dinero o títulos valores de origen ilícito. Refuerza el tipo penal de minería ilegal.</p>
20/04/2012	Decreto Legislativo N° 1107	<p>Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal, así como del producto minero obtenido en dicha actividad.</p> <p>Este Decreto incorpora el control y fiscalización de la maquinaria y equipo utilizados en la actividad minera y mantiene el establecimiento de rutas fiscales como en el caso del transporte de insumos químicos, de modo que todas las maquinarias, equipos y productos mineros que sean transportados serán verificados por SUNAT en los puestos de control ubicados en las rutas fiscales.</p>

27/10/2016	Decreto legislativo N° 1244	<p>Decreto Legislativo que fortalece lucha contra el crimen organizado y la tenencia ilegal de armas.</p> <p>Para ello, incorpora algunos cambios en el Código Penal Peruano y la Ley contra el Crimen Organizado, por lo que establece penas más severas y amplía la tipificación de ciertos delitos. Asimismo, hace una ampliación de los delitos considerados crimen organizado, tipificando el delito de homicidio calificado, trata de personas, extorsión y delitos informáticos.</p>
30/12/2016	Decreto Legislativo N° 1293	<p>Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.</p> <p>Decreto que declaró la formalización minera como un tema de relevancia nacional. Crea el Proceso de Formalización Minera Integral y para su ejecución se creó el REINFO, a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del MINEM, estableciendo los lineamientos para la inscripción en el REINFO.</p>
6/01/2016	Decreto Legislativo N° 1336	<p>Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral a fin de que este sea coordinado, simplificado y aplicable en el ámbito del territorio nacional.</p> <p>Establece requisitos para la culminación de la formalización minera integral, entre los cuales se encuentra la exigencia de la aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal - IGAFOM, así como acreditar la propiedad del terreno o la titularidad de este, así como contratos de explotación de concesión minera.</p>

Como evidenciamos, la normativa sobre minería ilegal, se ha venido caracterizando por diversas reformas e incorporaciones que buscan una finalidad en conjunto, que es la regulación, control y fiscalización de la minería en pequeña escala (pequeña minería y minería artesanal), así como la incorporación de tipos penales que sancionan la actividad minera ilegal y, finalmente, a través de la creación del proceso de formalización minera integral a través del REINFO, lo que deja en claro la intención del Estado de mitigar los impactos negativos producto de la actividad minera informal.

2.2. Proceso de formalización Minera Integral

El proceso de formalización minera en Perú se presenta como una estrategia esencial para combatir la informalidad en el sector, que ha proliferado debido a la falta de regulación y control sobre las actividades mineras. La formalización busca otorgar a los mineros informales el acceso a licencias, permisos y recursos legales, promoviendo operaciones más seguras y sostenibles. Este proceso no solo tiene implicaciones económicas, como el acceso a mercados formales y financiamiento, sino que también busca mejorar las condiciones de vida de los trabajadores mineros y sus comunidades, facilitando el acceso a servicios básicos.

Sin embargo, la implementación de la formalización enfrenta múltiples desafíos, incluidos la resistencia de los mineros a cumplir con los requisitos establecidos, así como la persistencia de actividades ilícitas. A pesar de estos obstáculos, la formalización es vital para asegurar la responsabilidad ambiental en las prácticas mineras, reduciendo los impactos negativos sobre el entorno y promoviendo el desarrollo sostenible en regiones afectadas por la minería.

El proceso de formalización minera integral en Perú se desarrolla a través de los siguientes pasos:

1. **Inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera:** Los mineros que realizan actividades informales deben registrarse en este registro, lo que les permite iniciar el proceso de formalización. Este paso es fundamental para determinar la situación legal de sus operaciones.
2. **Cumplimiento de requisitos legales:** Una vez inscritos, los mineros deben cumplir con los requisitos establecidos por la legislación. Esto incluye presentar la documentación

necesaria que respalde su actividad minera y mostrar que cumplen con las condiciones administrativas y legales exigidas.

3. **Elaboración y presentación del Instrumento de Gestión Ambiental:** Los mineros deben elaborar y presentar un Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM). Este documento es crucial para garantizar que las actividades mineras se realicen de manera sostenible y cumpliendo con las normativas ambientales.
4. **Aprobación del IGAFOM:** Las autoridades competentes revisarán y aprobarán el IGAFOM, asegurándose de que los planes propuestos cumplan con los estándares ambientales y de seguridad requeridos.
5. **Desarrollo de actividades de formalización:** Una vez aprobado el IGAFOM, los mineros pueden continuar con sus actividades mineras de manera legal y formal. Esto incluye la implementación de las medidas ambientales y de seguridad establecidas en el plan.
6. **Monitoreo y cumplimiento continuo:** A lo largo del tiempo, las autoridades llevan a cabo un seguimiento para asegurar que los mineros sigan cumpliendo con las normas establecidas en el IGAFOM y otros requisitos legales.
7. **Promoción del empleo digno y desarrollo sostenible:** Como parte del proceso de formalización, se fomenta la creación de empleo digno y la implementación de prácticas sostenibles en las actividades mineras.

En resumen, este proceso busca convertir la minería informal en una actividad legal y regulada, asegurando la protección de los derechos de los trabajadores y el cumplimiento de las normas ambientales¹⁰.

¹⁰ Decreto Legislativo 1336-2017, 05 de enero, Decreto Legislativo que Establece Disposiciones para el Proceso de Formalización Minera Integral. (Lima, 06 de enero de 2017).

2.2.1. Antecedentes del Proceso de Formalización Minera Integral

Antes de la creación del REINFO, el gobierno implementó diversas iniciativas orientadas a regularizar la minería informal, pero estas resultaron insuficientes y poco efectivas. A pesar de los esfuerzos realizados, las experiencias previas carecieron de un marco normativo sólido que pudiera guiar el proceso de formalización y garantizar el compromiso de las partes involucradas. Como resultado, las actividades mineras continuaron desarrollándose al margen de la ley, con graves implicaciones tanto sociales como medioambientales.

La creación del REINFO en 2012 representó un avance clave en el marco legal destinado a abordar esta problemática, siendo parte de la Ley N° 30230, que buscaba facilitar la formalización de los mineros informales. Los principales objetivos del REINFO incluyen integrar estas actividades al sistema formal, garantizar derechos laborales adecuados, mejorar las condiciones de trabajo y reducir el impacto ambiental de la minería. Este proceso no solo se enfoca en proporcionar un marco de legalidad, sino que también promueve la sostenibilidad y la responsabilidad social en las operaciones mineras, buscando fomentar una mejor convivencia entre los mineros, las comunidades y el medio ambiente.

Sin embargo, la implementación del REINFO ha enfrentado desafíos significativos. Problemas como la burocracia y la falta de información clara y accesible para los mineros, quienes a menudo no están familiarizados con el proceso de formalización, han dificultado su avance. La resistencia de ciertos actores a abandonar la informalidad se debe, en gran medida, a la percepción de que el cumplimiento de las regulaciones legales implica mayores costos y restricciones que podrían afectar la productividad de sus operaciones. Así, aunque el REINFO representa un paso importante en la formalización minera en Perú, su efectividad depende de un compromiso continuo por parte del Estado y de todos los actores involucrados para asegurar que el proceso sea inclusivo y sostenible.

En resumen, el REINFO no solo busca regularizar a los mineros informales, sino también abordar las complejidades del entorno social y operativo de la minería en el país. “El objetivo es encontrar un enfoque equilibrado que beneficie tanto a los mineros como al ecosistema y las comunidades locales, promoviendo una minería más responsable y sostenible”¹¹.

¹¹ Mamani, A., y Castro, A. *La Historia del Proceso de Formalización Minera: ¿Capítulo que Se Cerrará?* Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), 2022.

2.2.2. Propósitos y funcionamiento del REINFO

En el contexto del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) en Perú, se pueden identificar varios propósitos fundamentales que buscan regularizar la minería informal y establecer un marco de legalidad en el sector. El REINFO ha sido diseñado teniendo en cuenta las particularidades socioeconómicas de la minería en el país, un sector que históricamente ha estado marcado por la informalidad y la falta de control.

Uno de los principales propósitos del REINFO es la formalización de la minería informal. Este objetivo se centra en integrar a los mineros informales en el marco legal, permitiendo que ejerzan sus actividades de manera regularizada. La formalización no solo busca generar un entorno legal para los mineros, sino también promover un desarrollo sostenible que armonice la actividad minera con las condiciones sociales y ambientales de las comunidades involucradas. De esta manera, el REINFO se presenta como una herramienta para transformar una actividad que históricamente ha sido precaria y perjudicial para el medio ambiente en una actividad regulada y sostenible.

Otro propósito clave del REINFO es la mejora de las condiciones sociales de los mineros. En el contexto de la minería informal, los trabajadores suelen enfrentar condiciones laborales extremadamente precarias, sin acceso a derechos laborales básicos ni seguridad jurídica. Al formalizarse, los mineros obtienen derechos sobre su actividad, lo que mejora su situación laboral y les garantiza una mayor protección frente a los abusos. Esto es particularmente importante en un sector donde la falta de un marco institucional sólido ha perpetuado la explotación y la precariedad laboral. Con el REINFO, se busca cerrar las brechas sociales y laborales que existen en la minería informal, ofreciendo seguridad jurídica tanto a los trabajadores como a los empresarios mineros.

El fomento de prácticas ambientales sostenibles es otro de los objetivos del REINFO. Las actividades mineras informales a menudo han estado vinculadas a la explotación irracional de recursos naturales, con daños significativos al medio ambiente, como la contaminación del agua y la deforestación. El REINFO intenta cambiar esta realidad mediante la implementación de regulaciones que promuevan prácticas mineras responsables y sostenibles. La normativa ambiental es esencial para minimizar el impacto negativo de la minería en los ecosistemas y

para garantizar que las comunidades que dependen de estos recursos naturales puedan seguir beneficiándose de ellos a largo plazo.¹²

El funcionamiento del REINFO se articula a través de un proceso de formalización que involucra a los mineros en diversas etapas. Para iniciar el proceso, los mineros deben presentar una solicitud ante las autoridades correspondientes, quienes evaluarán su situación. Este sistema no solo incluye la verificación de la información proporcionada, sino también un seguimiento constante para asegurar que los mineros cumplan con las normativas legales y ambientales establecidas. La formalización no es un proceso automático; implica compromisos claros por parte de los mineros para cumplir con requisitos como la obtención de licencias ambientales y el registro formal de sus actividades mineras.

Es aquí donde surge la necesidad de una transformación en la gobernanza ambiental. Históricamente, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) han sido considerados como una formalidad, sin una real participación de la comunidad en su evaluación o la posibilidad de que la población pueda aprobar o rechazar los proyectos mineros. El REINFO, al incluir regulaciones más estrictas y mecanismos de monitoreo, busca mejorar este proceso, asegurando que las comunidades tengan una voz activa y que las actividades mineras se realicen bajo estándares ambientales más estrictos.

Además, el REINFO incorpora programas de capacitación para los mineros, lo que les permite conocer mejor sus derechos y las responsabilidades asociadas a la formalización. Estos programas son esenciales para garantizar que los mineros comprendan el proceso de regularización y los beneficios que conlleva adherirse al marco legal. La capacitación también tiene como objetivo fomentar una minería responsable y sostenible, proporcionando a los mineros las herramientas necesarias para mejorar sus prácticas laborales y ambientales.

En conclusión, el REINFO representa un mecanismo crucial para la formalización de la minería en Perú, con el objetivo de regularizar a los mineros informales, mejorar sus condiciones laborales y promover la sostenibilidad ambiental en el sector. Su éxito dependerá de la colaboración efectiva entre el Estado, las comunidades y los mineros, así como de la disposición de estos últimos para adaptarse a nuevas normativas y prácticas más responsables. Si se

¹² Wiener, L. *Manual sobre la Formalización de la Minería en Pequeña Escala*. Primera ed. Lima: CooperAcción, 2019.

implementa correctamente, el REINFO podría ser un modelo de gestión minera que, además de transformar la industria, contribuya al desarrollo social y ambiental del país.¹³

2.2.3. Marco normativo del REINFO

El REINFO en Perú está respaldado por un conjunto normativo que tiene como objetivo regularizar la actividad minera informal y facilitar su integración al sistema formal. Este marco normativo está compuesto por diversas leyes, regulaciones y directrices implementadas para establecer un proceso claro y efectivo de formalización. A continuación, se detallan algunos de los componentes clave de este marco normativo:

- Decreto Supremo N° 004-2012-MINAM: Este decreto regula específicamente el Registro Integral de Formalización Minera, detallando los procedimientos que los mineros deben seguir para registrarse y formalizar sus actividades. Establece las bases legales para que los mineros informales accedan al proceso de regularización¹⁴.

Normativas Específicas para Formalización:

- Ley N° 27651: Su objetivo es promover la formalización de la minería artesanal y de pequeña escala. Esta ley define el proceso mediante el cual los mineros informales pueden regularizar sus actividades, estableciendo un camino legal para su integración al sistema formal¹⁵.
- Reglamento de la Ley de Formalización de la Minería Artesanal y Pequeña Escala (Decreto Supremo N° 013-2002-EM): Establece las directrices específicas para la formalización de las actividades mineras llevadas a cabo por los pequeños mineros y mineros artesanales. Este reglamento define los procedimientos, requisitos y plazos para que estos actores puedan regularizar su situación.

¹³ Hernán Manrique y Cynthia A. Sanborn, *La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas de investigación* (Lima: Universidad del Pacífico, 2021), 166 p. doi: <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-458-0>.

¹⁴ Decreto Supremo N° 004-2012-MINAM-2012, de 05 de setiembre, Aprueban Disposiciones Complementarias para el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC), para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en curso. (Lima, 06 de setiembre de 2012).

¹⁵ Ley 27651-2002, de 21 de enero, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. (Lima, 24 de enero de 2002).

Directrices Ambientales y Sociales:

- Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 27446): Esta ley regula el proceso de evaluación del impacto ambiental al que deben someterse los proyectos mineros, con el fin de promover prácticas sostenibles y minimizar los daños al medio ambiente. Es esencial para garantizar que las actividades mineras respeten el entorno natural y cumplan con los estándares ambientales establecidos¹⁶.
- Normas de Protección y Derechos de los Pueblos Indígenas: La formalización minera también debe contemplar la consulta previa a las comunidades indígenas que puedan verse afectadas por las actividades mineras en sus territorios. Esto asegura el respeto por los derechos de los pueblos originarios y la integración de sus intereses en el proceso de formalización, promoviendo la equidad y la justicia social en la minería.

En tal sentido, el marco normativo del REINFO constituye un esfuerzo integral y evolutivo del Estado peruano para formalizar la minería informal. Este sistema legal no solo busca regularizar las actividades mineras, sino que también establece un equilibrio entre el desarrollo económico, la protección ambiental y el respeto a los derechos comunitarios. Las sucesivas actualizaciones y mejoras del sistema demuestran un compromiso sostenido con la optimización del proceso de formalización, adaptándose a las necesidades cambiantes del sector minero y de la sociedad en general

2.3. Análisis de la normativa referente a la formalización minera y su relación con las constantes prórrogas del proceso de formalización donde el REINFO es el instrumento de acceso a ese proceso.

La formalización minera en el Perú ha estado acompañada, como hemos visto, de un marco normativo que, desde sus inicios, se ha encontrado en constantes cambios, adaptándose a las necesidades y exigencias de la actividad minera actual. Este proceso de formalización, también se ha caracterizado por las constantes prórrogas que ha estado experimentando, extendiendo este proceso de formalización como una forma de incorporar a una mayor cantidad de mineros informales.

¹⁶ Ley 27446-2001, de 20 de abril, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. (Lima, 23 de abril de 2001).

En ese contexto el REINFO, se ha consolidado como uno de los principales mecanismos para acceder al proceso de formalización minera integral, permitiendo que los mineros inscritos puedan continuar con sus actividades mientras cumplan con los requisitos que la normativa vigente establece; no obstante, estas concurrentes prórrogas, si bien puede hacernos entender que es una forma de captar una mayor cantidad de mineros informales, en la realidad es que surge como una medida que busca lograr su finalidad, la formalización de pequeños productores mineros y mineros artesanales, pero evidentemente no ha demostrado resultados óptimos.

Entonces, todo ello, genera cierto debate sobre su real efectividad en su intención de formalizar la pequeña minería y la minería artesanal, así como el real impacto socioambiental, así como económica en el sector minero.

2.3.1. Normas que aprueban las prórrogas del REINFO

Estas prórrogas han generado muchas críticas y cuestionamientos de diversos sectores, debido a que la ampliación del plazo del REINFO permite a los mineros inscritos adquirir la condición de mineros “en vías de formalización” y con ello, seguir realizando actividad minera sin el cumplimiento de estándares ambientales, permisos, autorizaciones u otros requisitos para llevar a cabo actividad minera conforme a lo exigido por Ley.

Dentro de los cuestionamientos realizados a la prórroga del REINFO, es que este registro puede estar funcionando como un mecanismo de encubrimiento de la actividad minera ilegal, ya que, al encontrarse en vías de formalización, los exime de toda aquella denuncia interpuesta contra ellos, ya que la continuación de la actividad minera es permitida por la propia ley.

Al respecto, hacemos un recuento de las normas que prorrogaron el REINFO y que han sido objeto de cuestionamiento y que, inclusive, una de ellas tiene a la fecha cuenta con una demanda de inconstitucionalidad en proceso y que abarcaremos más adelante.

Resumen del marco normativo que aprueba las prórrogas del REINFO	
Norma	Título

Ley N° 31007	A través de la Primera Disposición Complementaria Final, se determinó ampliar hasta el 31 de diciembre de 2021 el plazo para el proceso de formalización minera integral establecido en el Decreto Legislativo N° 1293. Esta ampliación se dio con motivo de una reestructuración del REINFO, de modo que, hasta ese momento, la ampliación sólo era consecuencia de mejoras del sistema del REINFO.
Ley N° 31388	Ley N° 31388, que prorrogó la vigencia del proceso de formalización minera integral; sin embargo, en este caso, la razón que motivó dicha prórroga, conforme lo señala la misma norma, fue el coadyuvar a la formalización de los mineros informales a través del REINFO, estableciendo como nuevo plazo hasta el 31 de diciembre de 2024.
Ley N° 32213	Ley N° 32213, que prorrogó la vigencia del proceso de formalización minera integral. Así, el Pleno del Congreso de la República aprobó con 87 votos a favor, la ampliación del plazo de vigencia del REINFO por seis meses adicionales, siendo el nuevo plazo hasta el 30 de junio de 2025.

2.4. Análisis del impacto del REINFO en la Minería Informal

El Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) fue creado con el objetivo de formalizar las actividades de la minería artesanal y pequeña minería en Perú, proporcionando un marco legal que permita a los mineros informales regularizar su situación y operar dentro de la legalidad. Sin embargo, a pesar de sus intenciones, el proceso de formalización ha enfrentado numerosos desafíos que han limitado su eficacia, incluyendo extensiones de plazos, falta de seguimiento y una insuficiente fiscalización. Esto ha permitido que la minería informal continúe prosperando bajo condiciones de impunidad, generando una complejidad que dificulta la verdadera formalización del sector.

En este contexto, el análisis del impacto del REINFO en la minería informal se centra en evaluar las dinámicas actuales que rodean a los mineros informales y cómo la normativa ha influido en su comportamiento. A través de la revisión de estadísticas de inscripción, la identificación de los requisitos para la formalización y las entrevistas con actores clave, se pretende revelar las limitaciones del sistema y proponer recomendaciones concretas para mejorar no solo el proceso

de formalización, sino también las condiciones laborales y económicas de los mineros que buscan integrarse al marco legal. Este análisis busca destacar la necesidad de un enfoque más integral que responda efectivamente a las realidades del sector, en lugar de mantener un sistema que, por su diseño y aplicación, perpetúa la informalidad y la ilegalidad

2.4.1. Relación del REINFO con la minería informal y la minería ilegal

El REINFO es una herramienta clave en la lucha contra la minería informal e ilegal en Perú. Este registro permite identificar y documentar a los mineros que operan legalmente, diferenciándolos de aquellos que realizan actividades mineras al margen de la ley. La inclusión de un minero en el REINFO es un indicativo de que cumple con las normativas y requisitos establecidos por el Estado. Por el contrario, aquellos que no están registrados son considerados informales y, por ende, sus actividades se clasifican como ilegales, lo que los expone a sanciones penales y administrativas, fortaleciendo la acción del Estado en la regulación del sector.

Además, el REINFO facilita el proceso de formalización para los mineros que han estado operando de manera informal. Este proceso no solo busca regularizar sus actividades, sino que también actúa como un mecanismo disuasivo contra la minería ilegal. Al proporcionar una ruta clara para la formalización, el REINFO alienta a los mineros informales a cumplir con los requisitos necesarios para obtener su registro, lo que a su vez contribuye a la reducción de la minería ilegal en el país. La formalización implica que los mineros adopten prácticas legales y responsables, promoviendo un enfoque más sostenible en la explotación de recursos minerales.

Otro aspecto importante es que el REINFO incrementa la transparencia y el control sobre las actividades mineras en Perú. Al centralizar la información sobre los mineros registrados, las autoridades pueden llevar a cabo un seguimiento más eficaz y tomar acciones pertinentes contra aquellos que continúan operando fuera del marco legal. Esta capacidad de monitoreo es esencial para garantizar que se cumplan los estándares requeridos y para proteger tanto el medio ambiente como los derechos de las comunidades afectadas por la minería.

Finalmente, el REINFO no solo tiene implicaciones legales y administrativas, sino que también promueve la responsabilidad social entre los mineros. Al formalizarse, los mineros asumen un compromiso con prácticas mineras que son responsables y sostenibles, minimizando el impacto

ambiental negativo asociado con la minería informal. Esto contribuye a la preservación de los ecosistemas y al bienestar de las comunidades locales, que a menudo se ven afectadas por la minería ilegal. En este sentido, el REINFO se posiciona como un pilar fundamental en la búsqueda de un equilibrio entre el desarrollo económico a través de la minería y la protección de los recursos naturales.

Uno de los aspectos clave de la relación del REINFO con la minería informal es su capacidad para fomentar la transparencia. Registrarse en el REINFO otorga a los mineros informales mayor visibilidad y legitimidad, lo que puede abrirles puertas hacia el acceso a mercados y clientes que de otro modo estarían cerrados para ellos. Además, el REINFO puede desempeñar un papel fundamental en la promoción de buenas prácticas mineras. A través de la capacitación y la asistencia técnica, el registro puede ayudar a los mineros a adaptarse a las normativas vigentes, fomentando un desarrollo más sostenible y responsable en este sector. Esta formalización no solo beneficia a los mineros individuales, sino que también contribuye al bienestar general de las comunidades y al ambiente.

Sin embargo, el desafío se complica con la presencia de la minería ilegal, que a menudo opera fuera de cualquier control, eludiendo las regulaciones y dificultando su identificación. Esto representa un significativo obstáculo para el REINFO, ya que los actores ilegales generalmente no están interesados en registrarse ni cumplir con los requisitos establecidos. La confusión entre minería informal e ilegal agrava aún más esta situación, ya que algunos mineros informales pueden estar operando sin los permisos necesarios, lo que los coloca en la frontera de la ilegalidad. Esta ambigüedad le presenta un reto al REINFO en cuanto a la necesidad de establecer criterios claros para clasificar y abordar estas diferentes actividades mineras.

La minería ilegal no solo crea un ambiente adverso para la regulación del sector, sino que también genera impactos negativos en diversos ámbitos, tales como el social, ambiental y económico. Si una gran parte de la minería se realiza de manera ilegal, el cumplimiento de normas y estándares se ve gravemente socavado. Esto desincentiva a los operadores legítimos a formalizarse, lo que pone en entredicho la efectividad de las iniciativas de formalización, como las que lidera el REINFO. En consecuencia, abordar estos problemas subyacentes se vuelve crucial, dado que la informalidad y la ilegalidad son fomentadas por factores como la pobreza y la falta de oportunidades económicas en las regiones afectadas.

El desarrollo sostenible del sector minero en Perú dependerá de la eficacia del REINFO para integrar a los mineros informales en un marco legal y proporcionarles un camino viable hacia la formalización. Es esencial que las políticas integrales se implementen para abordar no solo la regulación, sino también los problemas más profundos que perpetúan la ilegalidad y la informalidad. La simplificación de procesos de registro, la creación de incentivos claros y el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales son estrategias que pueden contribuir a la formalización efectiva de la actividad minera. Este enfoque no solo permitirá generar un entorno más competitivo y transparente, sino que también ayudará a proteger el medio ambiente y los derechos de las comunidades locales impactadas por la minería. En resumen, la implicación del REINFO en la regulación del sector minero es fundamental para transformar la informalidad en formalidad, promoviendo un desarrollo minero sostenible y equitativo en Perú.

2.4.2. Deficiencias en la regulación de la minería informal mediante el REINFO

El proceso de formalización de minera integral a través del REINFO, presenta varias deficiencias que limitan su efectividad en la promoción de una actividad minera legal y sostenible. A continuación, se analizan algunas de estas deficiencias y sus implicaciones.

Una de las principales deficiencias en la regulación de la minería informal mediante el REINFO es la falta de claridad en los criterios de clasificación entre minería informal y minería ilegal. Esto genera confusión tanto en los operadores mineros como en las autoridades encargadas de la supervisión y regulación del sector. La ausencia de definiciones y lineamientos claros puede llevar a que mineros informales, que buscan regularizar sus actividades, se sientan desalentados ante el temor de ser considerados ilegales, lo que a su vez limita su disposición a registrarse y operar dentro de un marco legal.

Adicionalmente, la burocracia y la complejidad administrativa asociadas al proceso de formalización pueden resultar en un obstáculo significativo para los mineros informales. A menudo, estos mineros carecen de los recursos y conocimientos necesarios para cumplir con todos los requisitos establecidos en el REINFO, lo que puede desincentivarlos a iniciar el proceso de formalización. Esta carga administrativa desproporcionada puede ser especialmente gravosa para pequeños mineros y comunidades que dependen de la minería artesanal como su única fuente de ingreso.

Otro aspecto crítico es la falta de coordinación entre las diversas entidades gubernamentales involucradas en la regulación de la minería informal. La falta de sinergia entre el REINFO y otras instituciones, como el Ministerio de Energía y Minas o el Servicio Nacional de Protección de Recursos Naturales, puede conducir a duplicaciones de esfuerzos y confusiones. Esta fragmentación en la regulación dificulta la gestión de una respuesta integradora frente a la minería informal y sus desafíos asociados.

Además, los recursos limitados y la escasez de personal cualificado para implementar y hacer cumplir las normativas de minería también son consideraciones vitales. En muchas regiones del Perú, especialmente en áreas donde la minería informal es prevalente, el Estado tiene dificultades para ejercer control y supervisión adecuada. Esto puede resultar en una falta de aplicación de las regulaciones existentes, contribuyendo a la percepción de impunidad entre los mineros informales.

Por último, la escasa educación y sensibilización sobre los beneficios de la formalización también impactan negativamente en la efectiva regulación de la minería informal. Muchos mineros informales pueden no conocer las ventajas que ofrece la formalización, como el acceso a financiamiento, protección ante conflictos legales y un marco seguro para operar. Sin una comunicación clara y campañas de sensibilización que expliquen el valor de integrarse al REINFO, será difícil convencer a los mineros informales de dar el paso hacia la legalidad.

Por otro lado, otro de los problemas más críticos es la insuficiente capacidad de fiscalización y monitoreo por parte de las autoridades competentes. A pesar de que el REINFO proporciona un marco para la formalización, la falta de recursos humanos y técnicos en las entidades encargadas de supervisar a los mineros registrados genera vacíos en la regulación. Esto significa que, en muchas ocasiones, los mineros informales operen sin las inspecciones necesarias, lo que les permite continuar con prácticas ilegales y perjudiciales para el medio ambiente sin ser sancionados.

Además, la burocracia involucrada en el proceso de formalización puede desincentivar a los mineros informales a registrarse. Los procedimientos a menudo son largos y complicados, lo que genera un ambiente de desconfianza y aprehensión entre aquellos que desean regularizar sus actividades. Esta situación puede resultar en que algunos mineros opten por permanecer en

la informalidad, prefiriendo arriesgarse a la sanción en lugar de enfrentar el dificultoso camino hacia la formalización.

El sistema de sanciones también enfrenta críticas. Muchos argumentan que las penas impuestas por actividades mineras ilegales no son lo suficientemente disuasorias como para cambiar el comportamiento de los infractores. Esto se agrava con la percepción de impunidad que puede surgir de un sistema de justicia que frecuentemente no actúa de manera efectiva contra la minería ilegal, lo que permite que la informalidad continúe siendo una práctica común en el sector minero.

No obstante, se observa una frecuente subestimación de la magnitud del fenómeno de la minería informal. Con frecuencia, las políticas públicas tienden a confundirla con la minería de pequeña escala, subestimando el impacto significativo que puede tener la minería ilegal de mayor tamaño que opera sin regulaciones adecuadas. Este malentendido dificulta una regulación efectiva y integral de las actividades mineras, al tiempo que se ignoran las dinámicas que permiten que la minería informal prospere sin restricciones.

En conclusión, las deficiencias regulatorias del REINFO son evidentes y multidimensionales, abarcando desde la ambigüedad normativa hasta la insuficiente coordinación institucional y la excesiva burocratización. Estas limitaciones, sumadas a la débil capacidad de fiscalización y sanción, comprometen la eficacia del sistema para formalizar efectivamente la minería informal en Perú. Resulta imperativo, por tanto, emprender una revisión integral del marco regulatorio y fortalecer estas herramientas con políticas adaptadas a las particularidades de la pequeña minería, asignando los recursos necesarios para su implementación. Solo mediante este fortalecimiento estructural el REINFO podrá cumplir su objetivo de transformar el sector minero hacia un modelo más sostenible, regulado y beneficioso tanto para los mineros como para las comunidades, contribuyendo así a la gradual erradicación de la minería ilegal.

2.5. Evolución del compliance ambiental en el marco de la minería informal

La minería informal en el Perú genera grandes desafíos ya que se caracteriza por operar sin autorizaciones, falta de permisos y no seguir las regulaciones ambientales impactando en los ecosistemas vulnerables, la salud de las personas y la seguridad pública. Con el propósito de

abordar esto el Estado ha adoptado medidas para ayudar a formalizar este sector y hacer frente a sus efectos negativos.

Una de estas medidas es el fomento del compliance ambiental que es un mecanismo de autocontrol que busca anticipar y prevenir delitos contra el ambiente¹⁷. El compliance ambiental ha ido evolucionando con el paso del tiempo; sin embargo, los retos continúan debido a la resistencia a la formalización, la ausencia de recursos necesarios y el control deficiente en regiones con gran actividad minera.

La creación e implementación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera (IGAFOM) han significado grandes progresos en la incorporación de criterios de compliance ambiental dentro del proceso de formalización minera. Aun así, se debe encontrar el punto medio entre las necesidades económicas de los mineros y la sostenibilidad ambiental.

2.5.1. Desafíos en la implementación del compliance ambiental en la minería informal

El compliance ambiental busca garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente con el fin de disminuir el impacto negativo en el medio ambiente. La implementación del compliance ambiental en la minería informal en el Perú se ha visto obstaculizada por diversos desafíos que restringen la efectividad para lograr estos objetivos. Estos desafíos están relacionados con la resistencia de los mineros a la formalización, la falta de recursos para el cumplimiento de las exigencias ambientales y la falta de rigurosidad en la fiscalización en zonas de alta actividad minera.

La falta de recursos de los mineros informales es un desafío importante dado que muchos carecen de recursos económicos suficientes para invertir en tecnologías y prácticas ambientalmente responsables. No solo se requiere inversión para maquinaria y sistemas

¹⁷ 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”, Primera edición: Enero de 2013, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-defensorial-160.pdf>

modernos que cumplan con las políticas ambientales, sino que formalizarse también representa un costo logístico, burocrático y carga tributaria para los mineros.¹⁸

Dentro de la falta de recursos, también se puede considerar la falta de conocimiento de los mineros informales. Muchos mineros no tienen conocimiento sobre las normas ambientales, o sobre temas como el manejo de sustancias tóxicas, tratamiento de residuos o protección de recursos del medio ambiente. Debido a que existe la necesidad de educación y capacitación para que los mineros puedan entender las necesidades y procesos de formalización, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) ha buscado establecer algunos programas y talleres orientados a los mineros artesanales en los últimos años.¹⁹ Por lo tanto, la falta de recursos y conocimiento conlleva a una mayor resistencia por parte de los mineros a formalizarse.

La fiscalización por parte del Estado también ha tenido retos. Esta se ha visto dañada por la inestabilidad política del país, lo cual impacta en la posibilidad de crear programas a largo plazo. En los últimos años se ha visto una alta rotación de ministros y de personal involucrado en labores del Gobierno, lo cual genera un problema serio para poder implementar políticas efectivas.²⁰ Similarmente, complejidades en la comunicación entre el Gobierno a nivel nacional y los gobiernos regionales y locales han dificultado poder llegar a acuerdos e iniciativas y que estos finalmente puedan cumplir.

Respecto a la rigurosidad de la fiscalización, un informe del OEFA en 2015 reveló deficiencias significativas en la supervisión ambiental de la pequeña minería y la minería artesanal por parte de los gobiernos regionales.²¹ Similarmente, un informe del Ministerio del Ambiente de 2022 destacó la necesidad de fortalecer la capacidad de fiscalización de los gobiernos regionales en materia ambiental²². En este estudio, se pudo observar que el rendimiento de las distintas

¹⁸ Christopher Sabatini y Bruno Binetti. “State capacity, mining and community relations in Peru: How sustained multi-sectoral dialogue can help secure the country’s role in global supply chains”, Chatham House, (2024): 7. <https://doi.org/10.55317/9781784136246>

¹⁹Ministerio de Energía y Minas, “MINEM impulsa proyecto para reducir el uso de mercurio en la minería a pequeña escala y artesanal”, Plataforma del Estado Peruano, 17 de enero de 2019, <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/78080-minem-i%20pulsa-proyecto-para-redu-%20cir-el-uso-de->

²⁰ Sabatini y Binetti, 8.

²¹OEFA, “Informe 2015: Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal, Índice de cumplimiento de los gobiernos regionales”. Primera edición: marzo de 2016. <https://repositorio.oefa.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12788/52/fiscalizacion-ambiental-a-la-pequena-mineria-y-mineria-artesanal-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

²²OEFA, “Ranking de cumplimiento regulatorio ambiental de los gobiernos regionales 2022”. Primera edición: diciembre del 2023. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5557878/4939256-ranking-de-cumplimiento-regulatorio-ambiental-de-los-gobiernos-regionales-2022%282%29.pdf?v=1703086676>

regiones en la efectividad de la fiscalización ambiental no era el óptimo, dado que veintiún GORE obtuvieron un puntaje de “oportunidades de mejora”. Esta calificación demostró que estaban significativamente por debajo de los estándares regulatorios considerados como mínimos para el cumplimiento de sus funciones a fin de lograr una supervisión efectiva. Entre las razones para la falta de efectividad en la fiscalización ambiental de la minería informal se puede detectar la falta de presupuesto, el debilitamiento de las instituciones, la falta de personal especializado y la corrupción²³. Esto limita la capacidad de las autoridades para supervisar y sancionar las actividades informales o ilegales.

Caso Reserva Nacional Tambopata, Madre de Dios

Entre los casos más relevantes se encuentra el caso de La Pampa en Madre de Dios. La Pampa está ubicada en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata y se ha vuelto la zona de explotación de oro ilegal e informal más grande en Madre de Dios²⁴. En esta zona la deforestación masiva y el uso indiscriminado del mercurio han generado contaminación en los suelos y ríos afectando la biodiversidad y la salud de la población. Asimismo, el impacto negativo en las comunidades va más allá. El crecimiento exponencial de la delincuencia, la violencia, prostitución y corrupción aumenta la inseguridad de la población y disminuye su calidad de vida.

Una medida que se tomó para disminuir esta contaminación fue la Operación Mercurio 2019, con el fin de combatir la minería ilegal de oro y sus delitos conexos. Fue una operación nunca antes realizada, esta operación incluyó la presencia de 1200 policías, 300 militares y 70 fiscales, ellos buscaban restablecer el principio de autoridad en esa zona²⁵. Por lo tanto, se tomaron acciones por parte de la Policía para asegurar el orden interno, que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales y que la vida se desarrolle como siempre. Según el principio de autoridad se debe continuar aplicando medidas hasta que el orden se restituya y se desarmen

²³María del Pilar Anto Rubio, “Impacto de la minería y tala ilegal en el desarrollo y la Seguridad Nacional”, *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa* 1, no. 2 (2020), 54, 60, <https://doi.org/10.58211/recide.v1i2.23>

²⁴Javier Huamán Sullca, y Ruth Claudia Sánchez Fernández. “La minería ilegal en la dinámica socioambiental en la pampa de la región Madre de Dios 2010-2019”. (Tesis de titulación profesional en Historia, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2019), 5.

²⁵Ministerio del Interior, “Operación “Mercurio 2019” permitirá restituir el principio de autoridad en La Pampa”, Plataforma del Estado Peruano, 19 de febrero de 2019, <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/25784-operacion-mercurio-2019-permitira-restituir-el-principio-de-autoridad-en-la-pampa>

las organizaciones criminales que tienen gran poder en la zona²⁶. El Estado tiene los medios para poder intervenir y juntamente con otras autoridades hacer un trabajo organizado.

En este operativo no se involucró a los mineros informales o los que se encontraban en el proceso de formalización minera integral. En líneas generales, el impacto de la Operación Mercurio fue visto como positivo. De acuerdo al Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP) se estimó que la deforestación decreció en un 92% entre julio del 2018 y junio del 2019²⁷.

Si bien la Operación Mercurio fue mayormente efectiva. Estos logros positivos no se mantuvieron por mucho tiempo luego de finalizada dicha operación. Otro estudio desarrollado por el Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP) en el 2023 estimó que, entre el año 2021 y el año 2023, hubo un gran incremento en la actividad minera en la zona²⁸. Por ejemplo, se detectó que en el año 2023 había cuatro veces más dragas en la zona que en el 2021, lo cual demostraría que la minería ilegal está teniendo un crecimiento significativo. Asimismo, se hizo un análisis de las pozas residuales dado que, en base a su coloración, pueden determinar el grado de actividad minera en la zona. Las pozas residuales pueden contener sedimentos de los suelos y sustancias contaminantes como el mercurio. Entre el año 2021 y 2023 se observó un aumento de más de tres veces en la superficie de las pozas activas.

Otro caso emblemático en temas de minería ilegal es el de la Rinconada y Lunar de Oro, se encuentra ubicada en Puno a 5100 metros sobre el nivel del mar. Para comenzar este lugar es uno de los más difíciles para trabajar debido a la altura y es de los más inseguros que existen en el Perú puesto que no hay suficientes reglas y control para quienes viven ahí, hay mucha contaminación, trabajo infantil, crimen y pobreza. Es una zona muy atractiva para quienes quieren explotar oro de manera ilegal, donde se usa principalmente el mercurio y el cianuro para extraer oro contaminando ríos, afectando la salud de las comunidades y los ecosistemas del lago Titicaca. Por ejemplo, en la zona se usa una técnica de extracción llamada

²⁶ El Peruano, “Principio de autoridad y orden”, *El Peruano*, 4 de noviembre, 2023. <https://www.elperuano.pe/noticia/227000-principio-de-autoridad-y-orden>

²⁷ Lucio Villa, Matt Finer, MAAP #104: Major reduction in Illegal Gold Mining from Peru’s Operation Mercury, Monitoring of the Andes Amazon Program, 4 de agosto de 2019, https://www.maaprogram.org/lapampa_opermercury/

²⁸ Osmar Yupanqui, Sidney Novoa, “MAAP#193: El Retorno de la Minería Aurífera Ilegal en Zonas Degradadas de la Pampa (Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata)”, Monitoring of the Andes Amazon Program, 28 de septiembre de 2023, <https://www.maaprogram.org/es/retorno-mineria-la-pampa-peru/>

“cachorro”²⁹, esta es una forma de trabajo en la cual se les paga a los mineros en base a la cantidad de oro que extraen y si no logran extraer no reciben remuneración alguna. La mayoría de los mineros que operan en este lugar son informales y trabajan en lugares que no tienen las medidas de seguridad debidas y en condiciones laborales que contravienen la legislación.

2.5.2. Estrategias de compliance aplicables a la minería informal

A fin de superar los desafíos que se presentan en la minería informal en el Perú, es necesario un enfoque que incluya medidas de prevención, control y promoción. Debido a que la minería informal está compuesta de muchos factores complejos. Algunas estrategias de compliance para mitigar estos retos incluyen aspectos como la capacitación, los incentivos económicos, el fortalecimiento institucional, la participación de la comunidad y el uso de tecnologías limpias.

Con respecto a la capacitación y asistencia técnica, capacitar a los mineros informales acerca de las leyes, regulaciones y buenas prácticas ambientales es primordial. La capacitación debe ser de fácil acceso, aplicación práctica y pensado en las necesidades de los mineros informales. Esta enseñanza debe ser colaborativa para que ayude a entender los conceptos y aplicación de buenas prácticas. Últimamente, se han realizado algunas de estas capacitaciones de manera virtual³⁰, pero se puede incrementar el desarrollo de estas para tener mayor acogida.

Otro aspecto importante son los incentivos económicos que se puedan otorgar. Por ejemplo, Sabatini y Binetti, destacan la pérdida de ingresos debido a impuestos como una de las complicaciones para la formalización³¹. Lograr incentivos económicos puede ser crucial para la promoción del cumplimiento ambiental en el sector minero informal. Una forma puede ser mediante subsidios o exenciones fiscales a los que adquieran tecnologías limpias o incorporen sistemas de gestión ambiental, esto podría incentivar a los mineros a formalizarse y actuar acorde a la normativa. Los mecanismos de financiamiento deben contribuir al acceso de los recursos para la formalización y adopción de tecnologías limpias.

²⁹ William Finnegan, “Tears of the Sun”, *The New Yorker*, 16 de febrero, 2025. <https://www.newyorker.com/magazine/2015/04/20/tears-of-the-sun>

³⁰ Dirección Regional de Energía y Minas de Piura, “Capacitación virtual: Marco Legal del proceso de Formalización Minera”, Plataforma del Estado Peruano, 25 de abril de 2024, <https://www.gob.pe/institucion/regionpiura-drem/noticias/944451-capacitacion-virtual-marco-legal-del-proceso-de-formalizacion-minera>

³¹ Sabatini y Binetti, 7.

Por otro lado, el fortalecimiento institucional es de gran relevancia. Es esencial fortalecer las instituciones que controlan el cumplimiento de las medidas ambientales en la minería informal. Esto conlleva facilitar a las instituciones los recursos necesarios, implementar la capacitación del personal y hacer frente a la corrupción. Se debe promover la coordinación entre las instituciones que forman parte de la gestión del medio ambiente y adicionalmente incluir mecanismos de control y sanción que sean efectivos. Asimismo, se debe tener una visión compartida entre las entidades locales y nacionales en el sector minero, se debe incentivar el diálogo fluido entre estas y establecer soluciones y planes compartidos³².

Respecto a la participación de la comunidad, involucrar a las comunidades locales en la supervisión del cumplimiento de las medidas ambientales podría ser una estrategia efectiva ya que las comunidades están en el lugar y pueden cumplir un rol fundamental identificando las actividades ilegales, promoviendo el uso de buenas prácticas y el cuidado de los recursos naturales. Por ende, se debe fomentar el intercambio de ideas y participación que posibilite que las comunidades influyan en la gestión ambiental de la minería informal. Se debe priorizar el diálogo constante con las comunidades afectadas y que éstas se beneficien con las ganancias que provienen de la industria minera, muchas veces ese dinero no se utiliza de una forma que se alinee con las necesidades de la comunidad³³.

Finalmente, el uso de tecnologías limpias es una estrategia necesaria para lograr el compliance ambiental. Estas tecnologías ambientalmente responsables en el sector de minería informal ayudan a reducir la contaminación. Buscan reemplazar el uso de tecnologías más nocivas para el medio ambiente como el mercurio, el cianuro, entre otros, así como tecnologías que reduzcan el uso del agua y la producción de materiales residuales³⁴. El acceso a tecnologías limpias debe ser a través de la capacitación, asistencia técnica y el financiamiento.

Como un todo, estas estrategias no solo permiten lograr el compliance ambiental en el sector minero, sino que contribuyen a lograr que la industria sea más social y ambientalmente

³² Sabatini y Binetti, 9.

³³ Sabatini y Binetti, 7.

³⁴ Ministerio del Ambiente, “MINAM fomenta uso de tecnologías limpias en la minería artesanal y de pequeña escala”, Plataforma del Estado Peruano, 23 de agosto de 2022.

<https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/643774-minam-fomenta-uso-de-tecnologias-limpias-en-la-mineria-artesanal-y-de-pequena-escala>

responsable. Asimismo, se fomenta un crecimiento de las comunidades de forma ética y sostenible.

2.5.3. El rol del Estado y las empresas en la promoción de compliance ambiental

El Estado establece el marco regulatorio para la gestión ambiental en la minería. El Estado cumple un rol rector y fiscalizador del cumplimiento ambiental. Entre los organismos más importantes se encuentra el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). El marco regulatorio se rige principalmente en base a lo establecido por la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611)³⁵ la cual establece las obligaciones ambientales de las empresas mineras. Asimismo, se cuenta con regulación adicional como la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley N°27446)³⁶ y la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Ley N°29325)³⁷.

El Estado respalda el desarrollo de la minería pues es muy beneficiosa para la economía del Perú. En este sector el Estado es el órgano que concede, crea las normas y favorece el desarrollo integral de la industria minera. Asimismo, busca que se adopten medidas preventivas para reducir las consecuencias ambientales e incluye el manejo de las cuestiones índole social que son resultado de la actividad³⁸.

El Estado busca encontrar el balance entre los beneficios que genera esta actividad y en el cumplimiento de las normas ambientales, puesto que no se puede pensar en un solo componente sino en ambos. Muchos factores convergen en esta actividad como: la salud de las personas, la economía, la seguridad ciudadana, el uso sostenible de los recursos naturales, entre otros. Y si el Estado detecta que no se están cumpliendo con los parámetros debidos debe intervenir y sancionar, con miras a las futuras generaciones, puesto que las acciones del presente tienen repercusiones significativas en las próximas generaciones.

³⁵ Ley 28611-2005, de 13 de octubre, Ley General del Ambiente. (Lima, 15 de octubre de 2005).

³⁶ Ley 27446-2001, de 10 de abril, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA). (Lima, 23 de abril de 2001).

³⁷ Ley 29325-2020, de 1 de marzo, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011. (Lima, 5 de marzo de 2009).

³⁸ Alfredo Dammert Lira y Fiorella Molinelli Aristondo, *Panorama de la Minería en el Perú*. (Lima: OSINERGMIN, 2007), <https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/informes-publicaciones/483434-panorama-de-la-mineria-en-el-peru>

Las empresas mineras tienen la obligación de cumplir con la legislación ambiental y de implementar una gestión ambiental efectiva que ayude a disminuir o prevenir los impactos en los ecosistemas. Entre las medidas necesarias, algunos ejemplos incluyen el desarrollo de Estudios de Impacto Ambiental detallados y semidetallados (EIA-d o EIA-sd) y el Plan de Cierre de Minas como lo establece el Decreto Supremo N° 040-2014-EM³⁹.

Las empresas mineras deberían ir más allá del cumplimiento normativo. Las empresas pueden ser productivas e implementar buenas prácticas ambientales adicionales. Estas prácticas se pueden sustentar mediante estándares internacionales como la ISO 14001⁴⁰. La ISO 14001 es el estándar internacional más ampliamente aceptado para los sistemas de gestión ambiental. Lo que busca esta certificación es que las empresas cumplan con sus obligaciones ambientales de manera óptima y que esto se pueda verificar⁴¹.

Las empresas mineras gracias a este estándar internacional pueden expandirse y a la vez cumplir con los requisitos ambientales e ir integrando políticas de responsabilidad social empresarial esto también tiene un gran impacto en su reputación como organización.

Otro concepto importante relacionado a las empresas mineras es la inclusión de la Responsabilidad Social Empresarial en sus actividades a fin de cumplir con la comunidad, para que las operaciones de extracción minera no la afecten y también ayudar a los miembros de las comunidades a mejorar su calidad de vida. Es vital que la comunidad esté involucrada en las actividades mineras de la zona, que puedan dar su opinión, que estén informados de las operaciones mineras y sus impactos en el medio ambiente. Al lograr tener procesos socialmente responsables, la actividad minera podrá perdurar en el tiempo. Asimismo, hay tres elementos

³⁹ Decreto Supremo N° 040-2014-EM, de 5 de noviembre, Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero. (Lima, 12 de noviembre de 2014).

⁴⁰The British Standards Institution. ISO 14001- Environmental Management System (EMS) <https://www.bsigroup.com/en-GB/products-and-services/standards/ems-iso-14001-environmental-management-system/>

⁴¹The British Standards Institution. Gestión Medioambiental ISO 14001, <https://www.bsigroup.com/es-CR/gestion-medioambiental-iso-14001/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20ISO%2014001%3F,por%20alto%20sus%20responsabilidades%20medioambientales>

fundamentales que se deben considerar en conjunto, estos son: minería, sociedad y medio ambiente⁴².

Finalmente podemos decir que tanto el Estado como las empresas mineras tienen funciones distintas que se complementan. El Estado cumple un rol regulador, establece las normas mediante las cuales las empresas deben operar. Estas normas buscan proteger el medio ambiente y prevenir o mitigar daños a este. Por otro lado, si bien las empresas tienen fines lucrativos, estas deben cumplir con las regulaciones planteadas por el Estado. Asimismo, para lograr un compliance efectivo, las empresas pueden buscar cumplir con estándares más allá de la normativa del Estado, incluyendo certificaciones internacionales, actividades complementarias de Responsabilidad Social Empresarial, entre otros.

2.5.4. Compliance ambiental en la industria minera de joyería.

Dentro de la industria minera del oro se encuentran las actividades vinculadas a la extracción de oro para confeccionar joyería. Por lo tanto, esta también debe cumplir con las regulaciones y el compliance ambiental. Como cualquier empresa dentro de la industria minera esto involucra cumplir con la regulación peruana como la Ley General del Ambiente (LGA), La Ley General de Minería y otros estándares como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

Uno de los principales problemas es la extracción de oro utilizando mercurio. El mercurio es muy tóxico y su uso sin ningún tipo de control en la minería informal genera graves repercusiones en la salud y el medio ambiente⁴³. Las empresas joyeras deben impulsar el uso de mejores alternativas al mercurio, un ejemplo podrían ser las tecnologías limpias y fomentar el aprendizaje de métodos de extracción más seguros.

En este tema un punto muy importante a considerar es la trazabilidad del oro, esto abarca rastrear el origen del oro y sus fases de transformación hasta el producto final⁴⁴. La trazabilidad

⁴²Víctor Martín Carlín Villarreal, “Responsabilidad social empresarial y el desarrollo de la comunidad en el entorno de la compañía minera 2018”, *Revista Industrial Data* 25, no. 2(2022):172. <https://doi.org/10.15381/ridata.v25i2.18924>

⁴³ Allison R Aldous, Tim Tear, Luis E Fernandez, “The global challenge of reducing mercury contamination from artisanal and small-scale gold mining (ASGM): evaluating solutions using generic theories of change”, *Ecotoxicology* 33, no. 4-5(2024):507-508. doi:10.1007/s10646-024-02741-3

⁴⁴Alliance for responsible mining, Estándar Fairmined, <https://www.responsiblemines.org/nuestro-trabajo/estandares-y-certificacion/estandar-fairmined/>

tiene como objetivo asegurar que las joyas de oro no provengan de lugares que impacten negativamente de manera ambiental o social. Algunas de las certificaciones y estándares incluyen la certificación Fairmined de la organización Alliance for Responsible Mining (ARM), Fairtrade Gold and Precious Metals y los estándares del Responsible Jewellery Council (RJC).

Las certificaciones ambientales como la Fairmined, son un buen instrumento para incentivar la producción responsable de oro⁴⁵. Estas certificaciones aseguran que el oro ha sido extraído responsablemente, respetando el medio ambiente y los derechos de los trabajadores. En el Perú se ha obtenido la primera certificación de oro ecológico Fairmined y formará parte de las demás empresas que se dedican a la minería artesanal y que poseen la misma certificación. La minera Oro Puno S.A., ha logrado conseguir la Certificación bajo el Estándar de Minería Justa Fairmined, esto quiere decir que en los procesos para producir el oro no usaron químicos, como mercurio o cianuro. La explotación de esta empresa usa minería a cielo abierto, solo busca los recursos que se encuentran en la superficie del terreno. El oro de oro Puno posee trazabilidad en todas las fases del proceso de producción de oro.

Tener este tipo de certificaciones es un paso para que las empresas puedan comprobar que cumplen con las medidas y regulaciones esperadas en materia ambiental ya que las normas internacionales suelen compartir criterios similares buscando preservar el medio ambiente. Podría decirse que es una forma de medir el compliance ambiental en las organizaciones.

Las empresas joyeras deben promover la compra de oro certificado y la producción responsable. Estas empresas pueden incluir programas de responsabilidad social empresarial que promuevan el desarrollo sostenible de las comunidades mineras. Los programas de responsabilidad social empresarial incluyen buenas prácticas ambientales, la promoción de la formalización de la minería informal y de alternativas económicas sostenibles⁴⁶.

Si bien existen organizaciones que siguen las normas y buenas prácticas, la industria de la joyería también es explotada para fines de comercializar productos de oro proveniente de

⁴⁵ Fairmined, Una nueva certificación Fairmined en el Perú, <https://fairmined.org/es/una-nueva-certificacion-fairmined-en-peru/>

⁴⁶ Allison R Aldous, Tim Tear, Luis E Fernandez, “The global challenge of reducing mercury contamination from artisanal and small-scale gold mining (ASGM): evaluating solutions using generic theories of change”, *Ecotoxicology* 33, no. 4-5(2024):513-514.
doi: 10.1007/s10646-024-02741-3

minería informal o ilegal. Un ejemplo de esto se puede ver en la ciudad de Iquitos donde se ha revelado que varias joyerías están siendo utilizadas como establecimientos de comercialización para oro extraído ilegalmente del río Nanay. Se observó que, de las 23 joyerías con licencia municipal en Iquitos, ninguna estaba registrada en el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro (RECPO)⁴⁷. Este registro es obligatorio para los negocios con actividades de compraventa o refinamiento de oro y permite llevar un registro detallado de los proveedores y del destino del oro metálico, buscando lograr una mejor trazabilidad⁴⁸.

Asimismo, la actividad ilegal en esta ciudad está estrechamente ligada con el caso de "Los Rebeldes del Nanay", donde se encontraron vínculos entre joyerías locales y una presunta organización criminal dedicada a financiar la minería ilegal en la cuenca⁴⁹. Esta situación refleja cómo el comercio formal de joyas está siendo utilizado como un método para blanquear oro de origen ilícito, aprovechando las limitaciones en la supervisión y fiscalización y la falta de una autoridad única que brinde garantías para la trazabilidad del oro.

Otro ejemplo se observa en la región de Piura, donde la comercialización del oro ilegal también amenaza la industria formal de la joyería⁵⁰. Este problema es complejo debido a la ubicación cercana a la frontera con Ecuador, lo que facilita la comercialización ilegal fuera del país. Igualmente, destacan que el lavado del oro es difícil de detectar dado que se esconde en las joyas luego de haber sido procesado. Esto hace que el oro sea más atractivo que el narcotráfico al ser menos llamativo puesto que puede ser ocultado con mayor facilidad en productos comercializados legalmente. Esta problemática, sumada a la falta de supervisión efectiva en la zona de la frontera y la ausencia de presencia del Estado en supervisar ciertas partes de Piura, ha llevado a que se incrementen los riesgos y que la minería ilegal aumente significativamente.

⁴⁷ Milagros Berrios, "Los nexos entre las joyerías de Iquitos y el oro que la minería ilegal extrae del río Nanay", *Ojo Público*, 16 de febrero, 2025.

<https://ojo-publico.com/ambiente/territorio-amazonas/los-nexos-entre-las-joyerias-iquitos-y-el-oro-ilegal-del-rio-nanay>

⁴⁸ Resolución Ministerial N° 249-2012-MEM/DM que crea el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro y aprueba el formato del registro, 26 de mayo de 2012.

⁴⁹ Milagros Berrios, "Los nexos entre las joyerías de Iquitos y el oro que la minería ilegal extrae del río Nanay", *Ojo Público*, 16 de febrero, 2025.

<https://ojo-publico.com/ambiente/territorio-amazonas/los-nexos-entre-las-joyerias-iquitos-y-el-oro-ilegal-del-rio-nanay>

⁵⁰ Instituto Peruano de Economía, "IPE: Piura podría convertirse en un centro de distribución de minería ilegal como ocurre en Pataz y Madre de Dios", *Red de Comunicación Regional*, 16 de febrero, 2025.

<https://www.rcrperu.com/piura-podria-convertirse-en-un-centro-de-distribucion-de-mineria-ilegal-como-ocurre-en-pataz-y-madre-dios/>

2.6. Análisis de la responsabilidad penal de los agentes inscritos en el REINFO

2.6.1. Análisis de la responsabilidad penal de los agentes inscritos en el REINFO

Para ser aceptado en el REINFO, se deben cumplir ciertas condiciones, como contar con la inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) en renta de tercera categoría, no desarrollar actividades en áreas restringidas, y no haber sido condenado por minería ilegal, lavado de activos o trata de personas.⁵¹ Una de las principales consecuencias de inscribirse en el REINFO es la exención de responsabilidad penal por el delito de minería ilegal, siempre y cuando estas cumplan las condiciones de permanencia en el registro.⁵²

Adicionalmente, los que no se inscriban en el REINFO, sí tendrán responsabilidad penal. Tal como establece, el artículo 8.3 del Decreto Supremo N° 018-2017-EM al mencionar que “las personas naturales o jurídicas que no se hayan inscrito (...) y continúen realizando actividad minera son pasibles de las medidas y/o sanciones (...) que correspondan”.⁵³ De forma similar, el Artículo 307-A del Decreto Legislativo N° 1351, dentro de sus modificaciones al Código Penal, establece un cambio crucial. Este artículo define el delito base de la minería ilegal tipificando la conducta de quien realice actividades de exploración, extracción, explotación u otro acto similar sin contar con autorización y estableciendo la pena privativa de libertad de dichos delitos⁵⁴. Sin embargo, en la modificatoria se define que esta pena no se aplicará al que esté dentro del proceso de formalización. Esto se relaciona directamente con el REINFO dado que inscribirse en dicho registro acredita que el minero se encuentra en proceso de formalización.

Es importante resaltar que el artículo 307-B del Decreto Legislativo N° 1351 establece agravantes. Este artículo no menciona exenciones para los mineros en proceso de formalización.

⁵¹Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), “Inscribir empresa en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO)”, Plataforma del Estado Peruano, <https://www.gob.pe/pl/8490-inscribir-empresa-en-el-registro-integral-de-formalizacion-minera-reinfo>

⁵² Ministerio de Energía y Minas (MINEM), “Buscar en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO)”, Plataforma del Estado Peruano, <https://www.gob.pe/fr/867-buscar-en-el-registro-integral-de-formalizacion-minera-reinfo>

⁵³ Decreto Supremo N° 018-2017-EM, de 31 de mayo, Decreto que establece disposiciones complementarias en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral. (Lima, 1 de junio de 2017).

⁵⁴ Decreto Legislativo N° 1351, de 7 de enero, Decreto que modifica el Código Penal a fin de fortalecer la seguridad ciudadana. (Lima, 7 de enero de 2017).

Entre estas agravantes se encuentra realizar actividades en áreas restringidas. Por lo tanto, la inscripción en el REINFO no es necesariamente una manera de obtener impunidad absoluta.

Asimismo, estos beneficios pueden ser revocados dado que la inscripción puede ser retirada. El Decreto Supremo N° 001-2020-EM, plantea condiciones para poder mantener la inscripción en el REINFO⁵⁵. Esto quiere decir, que, en el caso de no cumplirse, la persona natural o jurídica puede ser excluido del REINFO, según lo establece el artículo 5 de dicho Decreto Supremo. Esta pérdida del registro conlleva la pérdida de los beneficios legales descritos.

Uno de los casos que muestran cómo las personas pueden aprovecharse de este registro para cometer actos ilícitos y quedar impune, sabiendo que un control muy riguroso de todas las personas que están en este proceso de formalización minera es complicado y es lo que hacía la organización criminal “Los Topos”, ellos usaban documentos de personas inscritas en el REINFO con el fin de trasladar y hacer pasar como legal el oro obtenido ilegalmente, esto muestra los desafíos de hacerle frente al crimen organizado en el sector minero y que es necesario que haya fiscalización exhaustiva de las actividades de los inscritos en el REINFO.

2.6.2. Responsabilidad penal corporativa de las personas jurídicas inscritas en el REINFO

El propósito del REINFO es el registro y regularización de los mineros ilegales ofreciéndoles incentivos y monitoreando sus actividades. No obstante, la inscripción en este registro no significa que las personas u organizaciones completen el proceso de formalización o que sigan los requerimientos del REINFO puesto que hay muchas personas que solo se quedan en la primera etapa del proceso.

En el caso de que una empresa se encuentre inscrita en este registro se le dará el beneficio a los mineros informales en vías de formalización de no tener cargos penales, pero las mineras pueden tener responsabilidad por otros delitos relacionados al desempeño en ese sector. Casos importantes donde las personas jurídicas tienen responsabilidad penal se pueden observar en la Ley N° 30424 Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas. Esta

⁵⁵ Decreto Supremo N° 001-2020-EM, de 15 de enero, Decreto que establece disposiciones reglamentarias para el acceso y permanencia en el REINFO. (Lima, 15 de enero de 2020).

ley busca incriminar a la persona jurídica con una condena.⁵⁶ Estos delitos son independientes de los delitos relacionados a la minería ilegal.

De acuerdo a la Ley N°30424, los siete delitos originales por los que las personas jurídicas deben hacerse cargo penalmente son⁵⁷: Colusión, cohecho activo genérico, cohecho activo transnacional, cohecho activo específico, tráfico de influencias, lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Estos delitos fueron ampliados principalmente por la Ley N° 31740 - Ley que modifica la Ley 30424, para fortalecer la normativa anticorrupción referida a las personas jurídicas y promover el buen gobierno corporativo.⁵⁸

La Ley N° 30424, señala en su artículo 4, que la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas "es autónoma de la responsabilidad penal de la persona natural"⁵⁹. Si bien se refiere a "responsabilidad administrativa", de acuerdo a Reaño y Caro (2022), esto es un "eufemismo" dado que claramente se trata de una responsabilidad penal al momento que la ley habla de la sanción con una pena a la persona jurídica. Esto significa que la empresa es considerada como sujeto de imputación penal por su propio defecto organizativo, sin necesidad de que se identifique o procese penalmente a la persona física que realizó el hecho delictivo.⁶⁰ Para formalizar una investigación contra la persona jurídica, el artículo 18 de esta ley establece como requisito que el fiscal debe contar con un informe técnico de la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) que analice la implementación y funcionamiento del modelo de prevención.

Las empresas pueden implementar modelos de prevención como una defensa frente a posibles imputaciones penales. Esto vendría a ser una aplicación del compliance al fortalecer el seguimiento de la regulación para evitar consecuencias legales. El artículo 17.1 de la Ley N° 30424 establece que "la persona jurídica está exenta de responsabilidad (...) si adopta e implementa en su organización, con anterioridad a la comisión del delito, un modelo de

⁵⁶ José Antonio Caro John y José Leandro Reaño Peschiera. "Responsabilidad penal de la empresa y criminal compliance. Aspectos sustantivos y procesales". *Forseti Revista de Derecho* 11, no. 15(2022): 2.

⁵⁷ Ley N 30424-2016, de 16 de marzo, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional. (Lima, 21 de abril de 2016).

⁵⁸ Ley N°31740-2023, de 12 de mayo, Ley que modifica la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, para fortalecer la normativa anticorrupción referida a las personas jurídicas y promover el buen gobierno corporativo. (Lima, 13 de mayo de 2023).

⁵⁹ Ley 30424.

⁶⁰ Caro John y Leandro Reaño, "Responsabilidad penal de la empresa y criminal compliance. Aspectos sustantivos y procesales.", 2.

prevención adecuado a su naturaleza, riesgos, necesidades y características".⁶¹ Además, según el artículo 17.4, también se excluye la responsabilidad cuando el delito fue cometido por una persona natural eludiendo de modo fraudulento el modelo de prevención debidamente implementado.

El primer paso para reducir la responsabilidad penal en una empresa es implementando un modelo preventivo. Para aplicar un modelo de prevención efectivo, el artículo 17.2 de la Ley N° 30424 establece elementos mínimos. Asimismo, el Reglamento definido en el Decreto Supremo N° 002-2019-JUS⁶², complementa la información mencionando elementos adicionales para su implementación como los códigos de conducta, mecanismos de control internos e integración a procesos comerciales.

Por lo tanto, una empresa minera inscrita en el REINFO podría estar protegida contra cargos por minería ilegal en base a las excepciones planteadas inicialmente. Sin embargo, sigue siendo penalmente responsable si incurre en cohecho, lavado de activos u otros delitos contemplados en la Ley N° 30424. Adicionalmente, incluso para los delitos relacionados a la minería ilegal, es importante destacar que, al no encontrarse en los delitos específicos para personas jurídicas planteados en la Ley N° 30424 ni en sus modificatorias, no hay una referencia explícita ante el incumplimiento por parte de una persona jurídica. Normalmente en la práctica se ha visto que se han aplicado procesos administrativos sancionadores a las empresas que cometen este tipo de delitos. Sin embargo, si observamos el artículo 105 del Código Penal para este tipo de delitos se podría llegar a establecer una responsabilidad de la persona jurídica y sancionarla con el cierre de su establecimiento, suspensión de sus funciones, disolución, liquidación de la sociedad, entre otros⁶³.

2.6.3. Brechas y retos en la regulación penal

Una brecha importante en la regulación penal peruana respecto a los delitos ambientales en la minería ilegal es la diferencia entre lo establecido en la Ley N° 30424 y el Código Penal. Por un lado, la Ley N° 30424 establece que las personas jurídicas cuentan con responsabilidad penal

⁶¹ Ley 30424.

⁶² Decreto Supremo N° 002-2019-JUS, de 8 de enero, Reglamento de la Ley N° 30424 que regula la Responsabilidad Administrativa de las Personas Jurídicas. (Lima, 9 de enero de 2019).

⁶³ Código Penal del Perú- Decreto Legislativo N°635, de 3 de abril, (Lima, 8 de abril de 1991).

autónoma de las personas naturales, pero no incluye los delitos de minería ilegal u otros relacionados con el medio ambiente en su definición de manera explícita. Por otro lado, el Código Penal define los delitos medio ambientales como los de la minería ilegal, pero sin establecer una relación directa con las personas jurídicas.

Los métodos que se usan en la actualidad están enfocados en las sanciones administrativas. Consideramos que para poder sancionar penalmente esta brecha se debería reducir mediante la inclusión explícita de estos delitos en la Ley N° 30424. Actualmente, el artículo 105 del Código Penal⁶⁴ implementaría un sistema para imponer sanciones a las personas jurídicas, pero estas dependen de condiciones específicas para su cumplimiento.

El siguiente desafío es que esta complejidad se incrementa al incluir al REINFO en la aplicación de la ley. Esto se debe a que el REINFO otorga protección contra la persecución penal a los mineros en vías de formalización, pero nuevamente no existe una definición explícita sobre cómo esta protección interactúa con la responsabilidad penal de las personas jurídicas. En el Perú en donde existen muchas empresas tanto formales como informales no tener una definición más clara en la ley dificulta poder realizar una fiscalización más efectiva.

Finalmente, en el Perú hay una necesidad de fortalecer los incentivos a fin de que las empresas mineras logren formalizarse y por ende se desempeñen dentro del marco legal. Las empresas mineras especialmente las más pequeñas en muchas ocasiones carecen de los recursos suficientes o el conocimiento necesario para incorporar los sistemas de prevención adecuados aumentando el riesgo de incurrir en actividades ilegales.

2.7. Demanda de inconstitucionalidad contra el proceso de formalización minera integral.

Con fecha 13 de noviembre de 2023, el Colegio de Abogados de Loreto, interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31388, promulgada en el año 2021, la cual extendió la vigencia del proceso de formalización minera integral, estableciendo como nuevo plazo de vigencia el 31 de diciembre de 2024, disposiciones contenidas en los artículos 1 y 2 de la referida norma.

⁶⁴ Código Penal del Perú- Decreto Legislativo N°635, de 3 de abril, (Lima, 8 de abril de 1991).

Entre los principales argumentos del Colegio de Abogados de Loreto, que fundamentan su demanda de inconstitucionalidad son los siguientes:

- Que la Ley objeto de la demanda de inconstitucionalidad “no comporta un desarrollo sostenible de la Amazonía, sino más bien permite una actividad que está arrasando con sus recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas”⁶⁵, violando el artículo 69 de la Constitución.
- Que se vulnera el derecho a la salud, toda vez que se estaría fomentando la contaminación de los recursos naturales por la utilización del mercurio y la trata de personas.
- Que se vulnera el principio de justicia ambiental, el cual es desarrollado por el principio 10 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, así como la Ley General del Ambiente.
- Que no se superaría el test de proporcionalidad y razonabilidad comprendido en el artículo 200 de la Carta Magna, toda vez que las constantes prórrogas del proceso de formalización minera integral han devenido en inútiles e innecesarias, sin demostrar una eficiencia en el tiempo.

El Tribunal Constitucional, en noviembre de 2023, a través del Expediente N° 00017-2023-PI/TC, emite el Auto de Admisibilidad, por el se admite a trámite la demanda de inconstitucionalidad.

Así, con fecha 05 de noviembre de 2024, el Tribunal llevó a cabo la audiencia de la demanda de constitucionalidad. Entre los argumentos expuestos, se solicitó que “se declaren inconstitucionales por conexión las normas complementarias de este proceso de

⁶⁵ Tribunal Constitucional. EXP. N° 00017-2023-PI/TC/2023, de 28 de noviembre, se refiere a procedo de demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N° 31388, Ley que proroga la vigencia del proceso de formalización minera integral (Lima, 19 de diciembre de 2023).

formalización”⁶⁶ y se requirió al Tribunal, que “exhorten al Congreso de la República para que no siga ampliando este tipo de prórrogas que afectan principios y derechos constitucionales”⁶⁷.

El Tribunal Constitucional puso a voto la decisión y estableció un plazo aproximado de 30 días calendario para la emisión de una decisión. No obstante, a la fecha, pese a que el Colegio de Abogados de Lima ha exhortado al Tribunal Constitucional a emitir un pronunciamiento de fondo en el proceso de inconstitucionalidad recaído en el Expediente N° 00017-2023-PI/TC, aún no se ha emitido sentencia.

Los hechos descritos en torno a la demanda de inconstitucionalidad demuestran la gran preocupación existente sobre la continuidad del proceso de formalización minera integral, continuidad que ponemos en cuestionamiento debido a la falta de resultados tangibles desde su implementación. Algunas cuestiones en torno a la demanda de inconstitucional, nos lleva a plantearnos lo siguiente:

¿Cómo impacta el compliance ambiental y la justicia social en la demanda de inconstitucionalidad?:

La demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N° 31388, que prorrogó el proceso de formalización minera integral, se basa en la idea de que las constantes extensiones del REINFO han generado un débil cumplimiento y una injusticia ambientales latente. Esto se debe a que la formalización no ha sido efectiva en garantizar que los mineros informales cumplan con regulaciones ambientales estrictas. Al respecto, los efectos del compliance ambiental en este caso son claros:

- Un compliance ambiental ineficaz permite que mineros informales sigan operando sin cumplir estándares ambientales básicos, como la presentación del IGAFOM.
- La falta de cumplimiento normativo ha generado una situación de impunidad, donde los inscritos en el REINFO pueden continuar explotando recursos sin fiscalización real.

⁶⁶ SPDA, “Minería ilegal e informal: Tribunal Constitucional decidirá continuidad del Reinfo”, Actualidad Ambiental, 05 de noviembre de 2024, <https://www.actualidadambiental.pe/tribunal-constitucional-reinfo/>

⁶⁷ Diego Pérez, “Minería ilegal e informal: Tribunal Constitucional decidirá continuidad del Reinfo”, SPDA Actualidad Ambiental, 05 de noviembre de 2024, <https://www.actualidadambiental.pe/tribunal-constitucional-reinfo/>

- Esto ha generado un problema de justicia ambiental, ya que las comunidades a estas operaciones sufren las consecuencias de la contaminación, la deforestación y el uso descontrolado de insumos químicos, como el mercurio.

La demanda de inconstitucionalidad argumenta que el modelo actual de formalización, basado en constantes prórrogas, afecta el derecho de las personas a un ambiente saludable y a un desarrollo sostenible, lo que choca con principios fundamentales de la Constitución.

Entonces, el Estado, al permitir la continuidad de la minería informal sin regulaciones efectivas, ha generado desigualdad en la distribución de los efectos negativos de esta actividad minera. Por ello, el compliance ambiental resulta un pilar clave para garantizar la justicia ambiental; sin embargo, cuando existen fallas en su aplicación, se generan brechas que afectan la protección del medio ambiente y los derechos de las comunidades, como el derecho a salud, por ejemplo. En el caso de la demanda de inconstitucionalidad contra el proceso de formalización minera integral, la falta de un compliance ambiental efectivo ha permitido que mineros sigan operando sin controles reales, lo que refuerza la percepción de impunidad y profundiza las problemáticas de justicia ambiental en el Perú.

¿El proceso de formalización minera integral fomenta la minería ilegal? ¿se ha desnaturalizado el proceso?

Desde la perspectiva de la demanda de inconstitucionalidad, las prórrogas han general un sistema de impunidad, donde los mineros informales inscritos en el REINFO pueden seguir operando sin enfrentar consecuencias reales. En otras palabras, la minería informal ha convertido el proceso de formalización en un mecanismo que legaliza, de manera encubierta, la minería sin regulación, lo cual es inconstitucional porque vulnera derechos fundamentales. Por lo tanto, uno de los mayores defectos que presenta el proceso de formalización minera integral, se reduce a una sola premisa: “Permite seguir operando sin los debidos controles ambientales y legales”.

La minería ilegal, en particular ha sido relacionada con redes de narcotráfico, trata de personas, lavado de activos y corrupción. Uno de los efectos de la minería legal en la demanda de inconstitucionalidad es que las prórrogas del REINFO han servido como un escudo legal para actividad ilícitas, permitiendo que actores que no cumplen con ninguna norma sigan operando

sin consecuencia. En tal sentido, el REINFO les otorga una especie de blindaje, lo que impide que sean procesados por minería ilegal.

Por ello, las constantes prórrogas parecen estar prolongando esta situación de informalidad y falta de control, lo que genera sospechas de posibles actos de corrupción por parte de ciertos congresistas que promueven proyectos de ley para mantener este sistema en el tiempo y, por ende, seguir blindando la minería ilegal, disfrazada de minería informal.

El gran problema está en luchar contra la ilegalidad que es que la desvincula los conceptos de aprovechamiento y sostenibilidad. La formalidad garantiza más situaciones favorables porque está continuamente supervisada y fiscalizada por el Estado y, si acaso falla, es sancionada y cada paso que se sigue al respecto es comunicado en los medios y las redes sociales, lo cual asegura que afrontará la justicia. La ilegalidad, por el contrario, no obedece al Estado de derecho. Bajo ningún criterio considera que seguir la ley le beneficiará y utilizará todo lo que tenga a su alcance para seguir latente y extraer recursos naturales sin mayor cuidado por el ambiente, pues simplemente no le interesa la existencia de un marco normativo que limite su accionar. Evidentemente, no tributa, no conocemos quién o quiénes la realizan, se esconde en actividades falsas (pantalla) y tiene vínculos con mafias asociadas a su vez con la comisión constante de tipos penales como el narcoterrorismo, la trata, el lavado de activos, la explotación sexual, la corrupción, etc.⁶⁸

El argumento aquí es que la norma impugnada ha facilitado un marco donde los grupos dedicados a la minería ilegal pueden aprovecharse de la informalidad prolongada para seguir operando con impunidad, afectando la seguridad y el orden público. Entonces, si hablamos de una minería informal que en la realidad realiza prácticas ilegales, estaríamos frente a minería ilegal propiamente dicha, la cual no reconoce el Estado de derecho ni percibe beneficio alguno en cumplir las normas, entonces la convierte en un sector sumamente difícil de erradicar, ya

⁶⁸ Diego San Martín Villaverde, “El derecho ambiental del enemigo: un estudio de la ilegalidad y una nueva (y necesaria) tendencia del derecho ambiental”, *Justicia Ambiental*, Vol. 3, n°3 (2023): 83-84. <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ja/article/view/724/1041>

que termina por ocultarse en estructuras informales o ilícitas, aprovechándose de vacíos legales o la falta de capacidad del Estado de poder controlarla de manera eficiente.

El proceso de formalización minera integral no pretendía erradicar todos los problemas relacionados con la minería informal, pero sí pretendía coadyuvar a reducir el índice de actividades mineras ilegales disfrazadas de minería informal; sin embargo, el Estado, al continuar con las prórrogas del REINFO, ha permitido que estos problemas se agraven en lugar de solucionarse, ya que extender este proceso prioriza la continuidad de la informalidad en lugar de proteger el interés general y el medio ambiente.

En tal sentido, el proceso de formalización minera se ha desnaturalizado, ya que ha perdido su propósito original debido a las constantes prórrogas del REINFO, convirtiéndose en un mecanismo que permite la continuidad de la minería informal sin exigir el cumplimiento de normativa ambiental. Por lo que, en lugar de su camino a la legalidad, se ha transformado en una vía que mantiene la explotación de recursos sin supervisiones efectivas, debilitando la regulación ambiental y fomentando actividades económicas ilegales.

Parecería que, para corregir esta distorsión de la norma, resultaría necesario replantear el proceso de formalización con reglas que sean claras, plazos definitivos y sanciones que se hayan efectivas para aquellos que no cumplan con los requisitos señalados en la Ley. Solo así se podría evitar que este mecanismo continúe funcionando como un escudo para la informalidad en lugar de un puente hacia la legalidad.

CAPÍTULO III: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Conclusiones

1. El REINFO fue diseñado como una herramienta para la formalización de la minería informal, pero su aplicación ha revelado importantes deficiencias. En muchos casos, la falta de control y la ampliación continua de plazos han permitido que actividades ilegales se amparen en este registro sin cumplir con las normativas necesarias. Esto ha generado un problema en la diferenciación entre mineros en proceso de formalización y aquellos que operan fuera del marco legal. Por ello, es fundamental mejorar la fiscalización y establecer regulaciones más estrictas para garantizar que el REINFO cumpla su propósito de promover una minería responsable y sostenible.
2. El compliance ambiental en la minería informal peruana enfrenta obstáculos estructurales complejos (escasez de recursos técnico-económicos, débil fiscalización regional y discontinuidad política) que requieren una solución multidimensional basada en tres pilares complementarios: un enfoque integral que combine capacitación adaptada, incentivos económicos y fortalecimiento institucional; la participación activa de comunidades locales en la supervisión; y la implementación de sistemas de trazabilidad y certificación como Fairmined, cuyo éxito en casos como Oro Puno S.A. demuestra la viabilidad de un modelo que equilibra formalización, sostenibilidad ambiental y rentabilidad económica, estableciendo una ruta factible para transformar gradualmente el sector.
3. Después de analizar la responsabilidad penal con relación al REINFO detectamos que existe una compleja interacción entre el respaldo legal que se les brinda a los mineros en proceso de formalización y la responsabilidad penal corporativa. El REINFO les otorga un cierto grado de inmunidad a fin de que no se les impute penalmente por el desarrollo de actividades mineras irregulares; sin embargo, este apoyo no es absoluto y opera conjuntamente con otras formas de responsabilidad penal corporativa reguladas en la Ley N° 30424. La brecha que existe entre la Ley N° 30424 y el Código Penal, sumada a la ausencia de definiciones claras sobre cómo la protección que brinda el REINFO se relaciona con la responsabilidad penal

que tienen las personas jurídicas, crea grandes desafíos para la efectiva regulación y fiscalización del sector minero.

3.2. Recomendaciones

1. Para mejorar la eficacia del REINFO y evitar que sea aprovechado por operadores ilegales, es necesario reforzar los mecanismos de supervisión, estableciendo plazos definitivos y requisitos estrictos que aseguren el cumplimiento de las normativas ambientales y administrativas. Además, es clave diferenciar con mayor precisión a los mineros que realmente busquen formalizarse de aquellos que continúan operando fuera del marco legal, aplicando sanciones adecuadas a quienes incumplan las reglas. También sería útil complementar este sistema con programas de asistencia técnica y financiera que faciliten la transición hacia una minería formal y sostenible.
2. Se recomienda desarrollar un sistema integrado de incentivos económicos y técnicos que vincule directamente la formalización con beneficios tangibles para los mineros. Este sistema debería incluir: acceso preferencial a créditos con tasas favorables para adquirir tecnologías limpias, reducción temporal de cargas tributarias durante la transición a la formalidad, capacitación técnica in situ adaptada a las realidades locales, y un programa de certificación escalonada que permita acceder progresivamente a mercados premium (como el de joyería certificada). Complementariamente, debe implementarse una plataforma digital unificada que simplifique trámites y permita monitoreo remoto, reduciendo así las barreras burocráticas y los costos de fiscalización, mientras se fortalece la trazabilidad del mineral extraído.
3. Con el fin de fortalecer el marco regulatorio y aumentar la efectividad de las medidas de prevención y sanción de los delitos ambientales en el sector minero, recomendamos que se incluyan de forma manifiesta y explícita los delitos ambientales y los delitos de minería ilegal en la Ley N° 30424, definiendo de manera expresa su relación con el REINFO. Además, es de vital importancia incluir programas de apoyo y capacitación con el fin de que las empresas mineras, en específico las más pequeñas, puedan desarrollar y utilizar sistemas de prevención

adecuados. Finalmente, se propone mejorar la coordinación que hay entre los diferentes niveles de gobierno y la supervisión de los entes reguladores, usando mecanismos más efectivos para el seguimiento y control de las empresas inscritas en el REINFO.

BIBLIOGRAFIA

Libros:

- Dammert Lira, Alfredo y Molinelli Aristondo, Fiorella. *Panorama de la Minería en el Perú*. Lima: OSINERGMIN, 2007.
- Mamani, A., y Castro, A. *La Historia del Proceso de Formalización Minera: ¿Capítulo que Se Cerrará?* Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), 2022.
- Wiener, L. *Manual sobre la Formalización de la Minería en Pequeña Escala*. Primera ed. Lima: CooperAcción, 2019.
- César A. Ipenza Peralta, *Manual para entender la Pequeña Minería y la Minería Artesanal y los Decretos Legislativos vinculados a la Minería Ilegal* (Lima: Tercera Edición, 2013).

Libros Electrónicos:

- Percy Grandez Barron, *Régimen jurídico del daño ambiental*. (Perú: Palestra Editores, 2024).
https://www.google.com.pe/books/edition/R%C3%A9gimen_jur%C3%ADdico_del_da%C3%B1o_ambiental/ZAkFEQAAQBAJ?hl=es&gbpv=1
- Hernán Manrique y Cynthia A. Sanborn, *La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas de investigación* (Lima: Universidad del Pacífico, 2021), 166 p. doi: <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-458-0>.

Artículos en Revistas Académicas:

- Aldous, Allison, Tear, Tim, Fernandez Luis. “The global challenge of reducing mercury contamination from artisanal and small-scale gold mining (ASGM): evaluating

solutions using generic theories of change”. *Ecotoxicology* 33, no. 4-5(2024):506-517.
Doi:10.1007/s10646-024-02741-3

- Anto Rubio, María del Pilar. “Impacto de la minería y tala ilegal en el desarrollo y la Seguridad Nacional”. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa* 1, no. 2 (2020), 49-63. <https://doi.org/10.58211/recide.v1i2.23>
- Carlín Villarreal, Víctor Martín. “Responsabilidad social empresarial y el desarrollo de la comunidad en el entorno de la compañía minera 2018”. *Revista Industrial Data* 25, no. 2(2022):171-178. <https://doi.org/10.15381/idata.v25i2.18924>
- Caro John, José Antonio y Reaño Peschiera, José Leandro. “Responsabilidad penal de la empresa y criminal compliance. Aspectos sustantivos y procesales”. *Forseti Revista de Derecho* 11, no. 15(2022): 9-49. <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/forseti.v11i15.1753>
- Redacción de la revista Desde Adentro, “Minería ilegal: un flagelo en su nivel más crítico”, *Revista Desde Adentro*, 30 de octubre de 2023, <https://www.desdeadentro.pe/2023/10/mineria-ilegal-un-flagelo-en-su-nivel-mas-critico/>
- Sabatini, Christopher y Binetti, Bruno. “State capacity, mining and community relations in Peru: How sustained multi-sectoral dialogue can help secure the country’s role in global supply chains”. *Chatham House*, (2024): 1-21. <https://doi.org/10.55317/9781784136246>

Artículos o documentos en sitios web:

- Alliance for responsible mining. Estándar Fairmined. <https://www.responsiblemines.org/nuestro-trabajo/estandares-y-certificacion/estandar-fairmined/>

- Fairmined. Una nueva certificación Fairmined en el Perú. <https://fairmined.org/es/una-nueva-certificacion-fairmined-en-peru/>
- Dirección Regional de Energía y Minas de Piura. “Capacitación virtual: Marco Legal del proceso de Formalización Minera”. Plataforma del Estado Peruano. 25 de abril de 2024. <https://www.gob.pe/institucion/regionpiura-drem/noticias/944451-capacitacion-virtual-marco-legal-del-proceso-de-formalizacion-minera>
- 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”, Primera edición: Enero de 2013, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-defensorial-160.pdf>
- Ministerio del Interior, “Operación “Mercurio 2019” permitirá restituir el principio de autoridad en La Pampa”. Plataforma del Estado Peruano. 19 de febrero de 2019. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/25784-operacion-mercurio-2019-permitira-restituir-el-principio-de-autoridad-en-la-pampa>
- Ministerio del Ambiente. “MINAM fomenta uso de tecnologías limpias en la minería artesanal y de pequeña escala”. Plataforma del Estado Peruano. 23 de agosto de 2022. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/643774-minam-fomenta-uso-de-tecnologias-limpas-en-la-mineria-artesanal-y-de-pequena-escala>
- Ministerio de Energía y Minas (MINEM), “Buscar en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO)”, Plataforma del Estado Peruano, <https://www.gob.pe/fr/867-buscar-en-el-registro-integral-de-formalizacion-minera-reinfo>
- Ministerio de Energía y Minas, “MINEM impulsa proyecto para reducir el uso de mercurio en la minería a pequeña escala y artesanal”, Plataforma del Estado Peruano,

17 de enero de 2019, <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/78080-minem-i%20pulsas-proyecto-para-redu-%20el-uso-de->

- OEFA, “Informe 2015: Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal, Índice de cumplimiento de los gobiernos regionales”. Primera edición: marzo de 2016.
<https://repositorio.oefa.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12788/52/fiscalizacion-ambiental-a-la-pequena-mineria-y-mineria-artesanal-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- OEFA. “Ranking de cumplimiento regulatorio ambiental de los gobiernos regionales 2022”. Primera edición: diciembre del 2023.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5557878/4939256-ranking-de-cumplimiento-regulatorio-ambiental-de-los-gobiernos-regionales-2022%282%29.pdf?v=1703086676>
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), “Inscribir empresa en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO)”, Plataforma del Estado Peruano, <https://www.gob.pe/pl/8490-inscribir-empresa-en-el-registro-integral-de-formalizacion-minera-reinfo>
- The British Standards Institution. ISO 14001- Environmental Management System (EMS). <https://www.bsigroup.com/en-GB/products-and-services/standards/ems-iso-14001-environmental-management-system/>
- The British Standards Institution. Gestión Medioambiental ISO 14001. <https://www.bsigroup.com/es-CR/gestion-medioambiental-iso-14001/#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20ISO%2014001%3Fpor%20alto%20sus%20responsabilidades%20medioambientales.>

Artículos en periódicos digitales:

- Berrios, Milagros. “Los nexos entre las joyerías de Iquitos y el oro que la minería ilegal extrae del río Nanay”. Ojo Público. 9 de junio de 2024. <https://ojo-publico.com/ambiente/territorio-amazonas/los-nexos-entre-las-joyerias-iquitos-y-el-oro-ilegal-del-rio-nanay>
- El Peruano. “Principio de autoridad y orden”. *El Peruano*, 4 de noviembre, 2023. <https://www.elperuano.pe/noticia/227000-principio-de-autoridad-y-orden>
- Finnegan, William. “Tears of the Sun”. *The New Yorker*, 13 de abril, 2025. <https://www.newyorker.com/magazine/2015/04/20/tears-of-the-sun>
- Instituto Peruano de Economía. “IPE: Piura podría convertirse en un centro de distribución de minería ilegal como ocurre en Pataz y Madre de Dios”. *Red de Comunicación Regional*, 10 de febrero, 2025. <https://www.rcrperu.com/piura-podria-convertirse-en-un-centro-de-distribucion-de-mineria-ilegal-como-ocurre-en-pataz-y-madre-dios/>
- Villa, Lucio y Finer Matt. “MAAP #104: Major reduction in Illegal Gold Mining from Peru’s Operation Mercury”, *Monitoring of the Andes Amazon Program*. 4 de agosto, 2019. https://www.maaprogram.org/lapampa_opermercury/
- Yupanqui, Osmar y Novoa Sidney. “MAAP#193: El Retorno de la Minería Aurífera Ilegal en Zonas Degradadas de la Pampa (Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata)”, *Monitoring of the Andes Amazon Program*. 28 de septiembre, 2023. <https://www.maaprogram.org/es/retorno-mineria-la-pampa-peru/>

Tesis y trabajos de grado:

- Huamán Sullca, Javier y Sánchez Fernández, Ruth Claudia. “La minería ilegal en la dinámica socioambiental en la pampa de la región Madre de Dios 2010-2019”. Tesis de titulación profesional en Historia, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, 2019.

Jurisprudencia:

- Tribunal Constitucional. Auto del Tribunal Constitucional EXP. N° 00017-2023-PI/TC/2023, de 28 de noviembre de 2023.

Normas:

- Constitución Política del Perú (Const.). Diciembre 30 de 1993 (Perú).
- Decreto Legislativo 1100-2012, de 18 de febrero, Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la república y establece medidas complementarias. (Lima, 18 de febrero de 2012).
- Decreto Legislativo 1101-2012, de 28 de febrero, Decreto Legislativo que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal. (Lima, 29 de febrero de 2012).
- Decreto Legislativo 1102-2012, de 28 de febrero, Decreto Legislativo que incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal. (Lima, 29 de febrero de 2012).
- Decreto Legislativo 1103-2012, de 03 de marzo, Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal. (Lima, 04 de marzo de 2012).
- Decreto Legislativo 1104-2012, de 18 de abril, Decreto Legislativo que regula la aplicación y los procesos de pérdida de dominio, y establece los mecanismos de distribución y administración de los bienes o fondos recaudados. (Lima, 19 de abril de 2012).
- Decreto Legislativo 1105-2012, de 18 de abril, Decreto Legislativo que establece disposiciones complementarias para implementar el proceso de formalización de la

actividad minera informal de la pequeña minería y de la minería artesanal ejercida en zonas no prohibidas. (Lima, 19 de abril de 2012).

- Decreto Legislativo 1106-2012, de 24 de octubre, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado. (Lima, 24 de octubre de 2012).
- Decreto Legislativo 1107-2012, de 19 de abril, Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal, así como del producto minero obtenido en dicha actividad. (Lima, 20 de abril de 2012).
- Decreto Legislativo 1244-2016, de 27 de octubre, Decreto Legislativo que fortalece lucha contra el crimen organizado y la tenencia ilegal de armas. (Lima, 29 de octubre de 2016).
- Decreto Legislativo 1293-2016, de 29 de diciembre de 2016, 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 1351, de 7 de enero, Decreto que modifica el Código Penal a fin de fortalecer la seguridad ciudadana. (Lima, 7 de enero de 2017).
- Decreto Legislativo 1336-2017, 05 de enero, Decreto Legislativo que Establece Disposiciones para el Proceso de Formalización Minera Integral. (Lima, 06 de enero de 2017).
- Decreto Supremo N° 040-2014-EM, de 5 de noviembre, Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero. (Lima, 12 de noviembre de 2014).

- Decreto Supremo N° 018-2017-EM, de 31 de mayo, Decreto que establece disposiciones complementarias en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral. (Lima, 1 de junio de 2017).
- Decreto Supremo N° 002-2019-JUS, de 8 de enero, Reglamento de la Ley N° 30424 que regula la Responsabilidad Administrativa de las Personas Jurídicas. (Lima, 9 de enero de 2019).
- Decreto Supremo N° 001-2020-EM, de 15 de enero, Decreto que establece disposiciones reglamentarias para el acceso y permanencia en el REINFO. (Lima, 15 de enero de 2020).
- Ley 27651-2002, de 21 de enero, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. (Lima, 24 de enero).
- Ley 27446-2001, de 10 de abril, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA). (Lima, 23 de abril de 2001).
- Ley 28611-2005, de 13 de octubre, Ley General del Ambiente. (Lima, 15 de octubre de 2005).
- Ley 29325-2020, de 1 de marzo, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011. (Lima, 5 de marzo de 2009).
- Ley N 30424-2016, de 16 de marzo, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional. (Lima, 21 de abril de 2016).
- Ley N°31740-2023, de 12 de mayo, Ley que modifica la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, para fortalecer la normativa anticorrupción referida a las personas jurídicas y promover el buen gobierno corporativo. (Lima, 13 de mayo de 2023).

- Resolución Ministerial N° 249-2012-MEM/DM que crea el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro y aprueba el formato del registro, 26 de mayo de 2012.

ANEXO: MATRIZ DE CONSISTENCIA

Título de la Investigación: Impacto del compliance ambiental en la prevención de contaminación por minería informal en el Perú: Análisis del Registro Integral de Formalización Minera – REINFO como herramienta regulatoria

	General	Específica 01	Específica 02
Problemática	¿En qué medida la ausencia del compliance ambiental evitaría los impactos negativos generados por la minería informal en el Perú, considerando a el REINFO como herramienta regulatoria?	¿El REINFO ha logrado garantizar el cumplimiento de los estándares ambientales en la minería informal, o sigue siendo una herramienta con limitaciones en la reducción de la contaminación?	¿Cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el compliance ambiental en la minería informal y cómo afectan su implementación dentro del marco del REINFO?
Objetivo	Determinar en qué medida la ausencia del compliance ambiental evitaría los impactos negativos generados por la minería informal en el Perú, considerando a el REINFO como herramienta regulatoria.	Analizar si el REINFO ha logrado garantizar el cumplimiento de los estándares ambientales en la minería informal, o sigue siendo una herramienta con limitaciones en la reducción de la contaminación.	Determinar cuáles son los principales obstáculos que enfrenta el compliance ambiental en la minería informal y cómo afectan su implementación dentro del marco del REINFO.
Hipótesis	La inexistencia de compliance ambiental ha facilitado el incremento de los impactos negativos generados por la minería informal en el Perú, considerando el REINFO como herramienta regulatoria.	El REINFO ha logrado garantizar el cumplimiento de los estándares ambientales en la minería informal y sigue siendo una herramienta con limitaciones en la reducción de la contaminación. y otros impactos.	Existen obstáculos que enfrenta el compliance ambiental en la minería informal y que afectan su implementación dentro del marco del REINFO.