PERÚ MINAM
Firmado digitalmente por: RUIZ RIOS DE SEPULVEDA Albina FAU 20492966658 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/01/2024 12:19:05-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima, 09 de enero de 2024

OFICIO N° 00008-2024-MINAM/DM

Señor
Segundo Quiroz Barboza
Congresista
Presidente de la Comisión de Energía y Minas
Congreso de la República
Lima. -

Asunto : Opinión sobre Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 2172/2021-CR, 2519/2021-CR y 3621/2022-CR, mediante el cual se propone con texto sustitutorio la "Ley que establece nuevas condiciones para el acceso al registro integral de formalización minera (Reinfo) y un nuevo plazo de inscripción en este, con la finalidad de impulsar la formalización de la pequeña minería y minería artesanal"

Referencia : Oficio Múltiple N° D001275-2022-PCM-SC

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros remite al Ministerio del Ambiente el Oficio N° 1932-2021-2022/CDRGLMGE-CR de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, mediante el cual se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR, "Ley que propone la creación de la comisión multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno".

Al respecto, considerando que en la sede digital del Congreso de la República[1] se aprecia que durante la sesión del Pleno de fecha 5 de mayo de 2023, la Comisión de Energía y Minas aprobó por unanimidad el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 2172/2021-CR, 2519/2021-CR y 3621/2022-CR, con el texto sustitutorio denominado: "Ley que establece nuevas condiciones para el acceso al registro integral de formalización minera (Reinfo) y un nuevo plazo de inscripción en este, con la finalidad de impulsar la formalización de la pequeña minería y minería artesanal", se emite opinión sobre el referido Dictamen.

En ese sentido, se remite copia del Informe N° 00757-2023-MINAM/SG/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio; para su conocimiento y fines que estime pertinentes.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
Albina Ruiz Ríos
Ministra del Ambiente

Cc. Presidencia del Consejo de Ministros

Números de Expedientes: 2022038582-7, 2023666209 y 2022038582

[1] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTc5NzA=/pdf

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento archivado en el Ministerio del Ambiente, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente web: https://ecodoc.minam.gob.pe/verifica/view e ingresando la siguiente clave: xc4te3

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

INFORME N° 00757-2023-MINAM/SG/OGAJ

PARA : **Rocío Ingred Barrios Alvarado**
Secretaria General

DE : **Mariela Pilar Castillo Núñez**
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 2172/2021-CR, 2519/2021-CR y 3621/2022-CR, mediante el cual se propone, con texto sustitutorio, la "Ley que establece nuevas condiciones para el acceso al registro integral de formalización minera (Reinfo) y un nuevo plazo de inscripción en este, con la finalidad de impulsar la formalización de la pequeña minería y minería artesanal"

REFERENCIA : Oficio Múltiple N° D001275-2022-PCM-SC

FECHA : Lima, 27 de diciembre de 2023

Me dirijo a usted, con relación al documento de la referencia, para informar a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante el Oficio Múltiple N° D001275-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Oficio N° 1932-2021-2022/CDRGLMGE-CR de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, mediante el cual se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR, "Ley que propone la creación de la comisión multisectorial para el desarrollo social y económico, formalización de la minería, prohibición de la minería ilegal y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros" (en adelante, el Proyecto de Ley).

1.3 Con Memorandos Múltiples N° 00019 y N° 00048-2023-MINAM/SG/OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica solicita al Viceministerio de Gestión Ambiental y al Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales remitir su opinión sobre el Texto Sustitutorio del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 2172/2021-CR, N° 2519/2021-CR y N° 3621/2022-CR, teniendo el Proyecto de Ley como nueva denominación: "Ley que establece nuevas condiciones para el acceso al registro integral de formalización minera (Reinfo) y un nuevo plazo de inscripción en este, con la finalidad de impulsar la formalización de la pequeña minería y minería artesanal".

1.2 Mediante el Memorando N° 01643-2023-MINAM/VMGA, el Viceministerio de Gestión Ambiental remite el Informe N° 00231-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DPIGA, de la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental, a través del cual se señala que el Texto Sustitutorio contenido en el citado Dictamen resulta NO VIABLE.

1.3 A través del Memorando N° 01302-2023-MINAM/VMDERN, el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales remite el Informe N° 00387-2023-MINAM/VMDERN/DGDB, de la Dirección General de Diversidad Biológica, y el Informe N° 00384-2023-MINAM/VMDERN/DGOTGIRN, de la Dirección General de Ordenamiento Territorial y de la Gestión Integrada de los Recursos Naturales, mediante los cuales se señala

que se observa el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley y, a su vez, se emiten recomendaciones.

II. ANÁLISIS

Propuesta Normativa

2.1 El artículo 107 de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo único de la Ley N° 28390, Ley de reforma de los artículos 74 y 107 de la Constitución Política del Perú, faculta a los congresistas a tener iniciativa en la formación de leyes.

2.2 Por su parte, el artículo 87 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República faculta a los señores congresistas a pedir a los Ministros los informes que estimen necesarios para el ejercicio de su función, marco en el que se solicita la presente opinión.

2.3 Además, el artículo 70 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República señala que los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Los dictámenes deben ceñirse a criterios de técnica legislativa.

2.4 Los dictámenes pueden concluir, entre otros, en la recomendación de aprobación de la proposición con modificaciones. Para este efecto se acompaña el respectivo texto sustitutorio. El Presidente de la Comisión dictaminadora remite al Pleno la documentación completa de la aprobación del dictamen.

2.5 En ese marco, se verifica en la sede digital del Congreso de la República[1] que sobre el Proyecto de Ley, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ha emitido Dictamen en el sentido que se "INHIBE de dictaminar el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR, por no tener competencia en la materia de la proposición".

2.6 Asimismo, se verifica en la sede digital del Congreso de la República[2], que sobre el citado Proyecto de Ley, la Comisión de Energía y Minas ha emitido Dictamen recomendando la aprobación del Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR con un nuevo texto sustitutorio y una nueva denominación: "Ley que establece Nuevas Condiciones para el acceso al Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo) y un nuevo plazo de inscripción en este, con la finalidad de impulsar la formalización de la pequeña minería y minería artesanal".

2.7 En ese sentido, el presente informe se circunscribe a analizar el texto sustitutorio del Dictamen que surge como consecuencia de la acumulación del Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR con los Proyectos de Ley N° 2519/2021-CR, N° 3621/2022-CR y N° 5171/2022/CR[3], siendo sus principales disposiciones las siguientes:

a) El artículo 1 establece como nuevas condiciones para el acceso al Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) las siguientes:

- Contar con el permiso del propietario para la utilización de su terreno superficial.
- Contar con título de concesión minera del área materia de formalización.
- Contar con el correspondiente instrumento de gestión ambiental aprobado.

[1] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2172
[2] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/OTc5NzA=/pdf
[3] Acumulado por acuerdo del 07 de junio de 2023, conforme se evidencia de la sede digital del Congreso de la República: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTEyMDU1/pdf

b) El artículo 2 establece como nuevo plazo de inscripción en el REINFO de las personas naturales o jurídicas que desarrollan la actividad minera de explotación o beneficio, el de noventa días hábiles contados desde la entrada en vigor de la presente ley, conforme con el procedimiento dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal; asimismo, se precisa que este plazo no aplica para las personas naturales o jurídicas ubicadas en el departamento de Madre de Dios.

c) La Primera Disposición Complementaria Final establece que el Presidente del Consejo de Ministros, en su calidad de presidente de la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente con el objeto de realizar el seguimiento al desarrollo social y económico, formalización de la minería y recuperación del medio ambiente en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali y Puno, creada mediante Decreto Supremo 005-2023-PCM, informa y presenta por escrito durante marzo de cada año a la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República los avances de los referidos procesos de desarrollo, así como las propuestas y recomendaciones de desarrollo alternativo y remediación en las zonas afectadas por la minería ilegal en los departamentos mencionados.

d) La Segunda Disposición Complementaria Final señala que el Poder Ejecutivo, dentro de un plazo de sesenta días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la Ley, adecúa mediante decreto supremo las disposiciones reglamentarias establecidas en el Decreto Supremo N° 001-2020-EM, Decreto Supremo por el que se establecen disposiciones reglamentarias para el acceso y permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera, a lo dispuesto en dicha Ley.

e) La Tercera Disposición Complementaria Final regula el momento en que se aplicará la Ley.

2.8 Cabe destacar que, respecto del Proyecto de Ley N° 3621/2022-CR "Ley que impulsa la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, estableciendo nuevo plazo de inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO)", mediante Oficio N° 00250-2023-MINAM/DM del 13 de marzo de 2023, se remitió a la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República el Informe N° 00056-2023-MINAM/SG/OGAJ, con la opinión del Ministerio del Ambiente - MINAM (Registro 2022070042).

2.9 Se hace notar, además, que respecto del Proyecto de Ley N° 2519/2021-CR, "Ley que establece nuevo plazo de inscripción en el registro integral de formalización minera (Reinfo) para las personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando actividades de pequeña minería o de minería artesanal de explotación" y el Proyecto de Ley N° 5171/2022/CR, "Ley que promueve la formalización minera para las personas naturales y jurídicas, ampliando el plazo de inscripción en el registro integral de formalización minera (REINFO)" no se solicitó opinión al MINAM.

Sobre la competencia del Ministerio del Ambiente

3.1 El MINAM, según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, tiene como objeto la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía con su entorno.

3.2 Asimismo, conforme al artículo 4 de la citada norma, el Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la

política nacional del ambiente. De igual manera, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. La actividad del Ministerio del Ambiente comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos correspondientes.

Análisis del Texto Sustitutorio del Dictamen recaído, entre otros, en el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR

3.4 Se advierte que el Texto Sustitutorio propuesto en el Dictamen plantea principalmente disposiciones vinculadas al ámbito del sector Energía y Minas; no obstante, a través del presente Informe se efectúan algunas consideraciones en el marco de las funciones y competencias del MINAM.

3.5 El artículo I del Titulo Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, señala que *"Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida (…)".*

3.6 La Política Nacional del Ambiente al 2030, aprobada por Decreto Supremo Nº 023-2021-MINAM, contempla como Objetivo Prioritario 2: *"Reducir los niveles de deforestación y degradación de los ecosistemas".*

3.7 En lo que respecta al nuevo plazo de inscripción en el REINFO, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental (DGPIGA), en su Informe Nº 00231-2023-MINAM/VMGA/DGPIGA/DPIGA, señala que el proceso de formalización minera se ha extendido hasta en cuatro oportunidades desde el inicio del proceso en el 2002, sin mayores avances. De manera que, si se continúa ampliando el plazo, como lo plantea el texto sustitutorio del Dictamen, se configuraría un incentivo perverso para los mineros que se encuentran en esta situación, y un marco de impunidad, siendo que esta actividad generalmente se desarrolla sin planificación, sin instrumentos ambientales ni las autorizaciones requeridas por el marco legal, actos que debieran constituirse en delitos.

3.8 Asimismo, la DGPIGA señala en el citado informe que, mediante el Decreto Legislativo N° 1351, "Decreto Legislativo que modifica el Código Penal a fin de fortalecer la seguridad ciudadana", se modifica el artículo 307-A, sobre el "Delito de minería ilegal", disponiendo que se aplicará la pena establecida en este Código para el que realice la actividad de exploración, extracción, explotación u otro acto similar de recursos minerales metálicos y no metálicos que se encuentre **fuera del proceso de formalización**, y que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente y sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental.

En esa línea, los mineros informales que se encuentran en proceso de formalización (ya sea que cuenten con registro vigente o suspendido en el Reinfo), y generen daño al ambiente y a la salud de las personas, **por el simple hecho de formar parte de dicho proceso**, quedarían excluidos de la fórmula penal y, por tanto, exentos de responsabilidad penal.

3.9 De otro lado, la Dirección General de Diversidad Biológica (DGDB), a través del Informe N° 00387-2023-MINAM/VMDERN/DGDB y el Informe N° 00435-2023 MINAM/VMDERN/DGDB/DCEE señala, entre otros aspectos, lo siguiente:

- No se advierte información técnica que sustente la necesidad de reabrir el REINFO, ni información que permita conocer el número de inscritos en el REINFO que, a la fecha, hayan cumplido con presentar sus instrumentos de gestión ambiental, o de aquellos inscritos que no lo hayan hecho y se encuentren suspendidos.

- Un nuevo plazo de inscripción podría constituir una habilitación para que agentes ilegales se inscriban, sin que hayan demostrado cambios en sus prácticas ilegales e incompatibles con el ambiente, buscando eludir responsabilidades al encontrarse inmersos en un proceso de formalización.

- Las iniciativas que se han promovido para el proceso de formalización minera no han obtenido resultados específicos, y sus prórrogas recurrentes han generado que los serios impactos al ambiente y a la salud se mantengan en el transcurso de todo este tiempo.

- Si bien el proyecto normativo excluye de sus alcances al departamento de Madre de Dios, no debe perderse de vista que la minería ilegal se está extendiendo a otros departamentos amazónicos como Loreto, Amazonas y Huánuco, con afectaciones al ambiente y a las poblaciones locales.

- La restauración de ecosistemas acuáticos afectados por la minería es sumamente difícil, a diferencia de los terrestres, porque los impactos no se reducen a la zona de intervención directa, sino que se proyectan con frecuencia por toda la cuenca y cuencas conectadas, por la remoción masiva de sedimentos ricos en metales pesados y otros tóxicos, y por el uso del mercurio en el proceso de amalgamación del oro, y la migración constante de los peces y otros organismos acuáticos contaminados con mercurio y otros metales pesados, que transportan los contaminantes a través del sistema fluvial. Por ello, el sustento técnico es clave en estos casos, según el entorno natural y social, para evitar propiciar la continuidad de las actividades ilícitas con sus consecuentes impactos significativos al entorno natural y a las poblaciones locales.

- La reapertura del registro oficial (como se plantea) sin el sustento técnico para su viabilidad ni exigencias claras para los sujetos de formalización, más que generar incentivos en dichos actores, representa un debilitamiento y hasta la desnaturalización del propio proceso, poniendo en riesgo el derecho constitucional a un ambiente sano que poseen todos los peruanos y los compromisos internacionales adoptados por el país (por ejemplo, ante el Convenio de Minamata sobre el Mercurio).

- En el dictamen en mención no se indica cómo la iniciativa legislativa se vincula y articula con la "Política Nacional Multisectorial de Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2020", aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM.

3.10 A su vez, la Dirección General de Ordenamiento Territorial y de la Gestión Integrada de los Recursos Naturales (DGOTGIRN), a través de su Memorando N° 01302-2023-MINAM/VMDERN y el Informe N° 00346-2023-MINAM/VMDERN/DGOTGIRN/DIOTGIRN, observa, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Las continuas ampliaciones de plazo para la inscripción en el REINFO, a través de sucesivos proyectos de ley, no cuentan con un sustento técnico suficiente para reprogramar nuevamente dicho plazo.

- Esas constantes ampliaciones de plazos permiten la continuidad de actividades mineras ilícitas que ocasionan impactos ambientales y sociales significativos.

- Los datos de pérdida de bosques (Geobosques[4]) en el departamento de Madre de Dios, muestra también una tendencia de incremento si lo analizamos en un determinado año; y se puede mostrar como dato, que la pérdida de bosques en el año 2001 es de 5,603.00

[4] Plataforma de Geobosques. Link de acceso: https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque

ha, en el año 2010 es de 14,286.00 ha, y en el año 2021 identifica una pérdida de bosques de 23,142.00 ha.

III. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, se concluye que el Dictamen recaído, entre otros, en el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR, con texto sustitutorio denominado "Ley que establece Nuevas Condiciones para el acceso al Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo) y un nuevo plazo de inscripción en este, con la finalidad de impulsar la formalización de la pequeña minería y minería artesanal" **no es viable**, en el marco del fundamento y la base legal descrita en el presente Informe.

IV. RECOMENDACIÓN

Considerando, que sobre el Proyecto de Ley, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ha emitido Dictamen en el sentido que se *"INHIBE de dictaminar el Proyecto de Ley N° 2172/2021-CR, por no tener competencia en la materia de la proposición"*, se recomienda remitir a la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República, con copia a la Presidencia del Consejo de Ministros, la opinión señalada en el presente Informe; para conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Documento Firmado Digitalmente
José Antonio Sarmiento Rojas
Abogado de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Visto el informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.

Documento Firmado Digitalmente
Mariela Pilar Castillo Núñez
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Números de Expedientes: 2022038582-7, 2023666209 y 2022038582

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento archivado en el Ministerio del Ambiente, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 del D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente web: https://ecodoc.minam.gob.pe/verifica/view e ingresando la siguiente clave: saer63