Proyecto de Ley N° 7462/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
03 ABR. 2024
RECIBIDO
Firma: ____ Hora: 4:15pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL EN MATERIA DE PRÓRROGA DE LA VIGENCIA DEL REGISTRO INTEGRAL DE FORMALIZACIÓN MINERA (REINFO) Y ELABORACION DE PLAN PARA LA CULMINACION DEL PROCESO DE FORMALIZACION

El congresista que suscribe, **SEGUNDO TEODOMIRO QUIROZ BARBOZA** miembro de la bancada BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACIÓN NACIONAL al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75° y 76°, 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1293, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL EN MATERIA DE PRÓRROGA DE LA VIGENCIA DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN MINERA INTEGRAL Y ELABORACION DEL PLAN PARA LA CULMINACION DEL PROCESO DE FORMALIZACIÓN

ARTÍCULO 1.- Modificación del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.

Se modifica el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal en los siguientes términos:

> "**Artículo 6. Vigencia del Proceso de Formalización Minera Integral**
> El plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal culmina el 31 de diciembre del año 2027".

ARTÍCULO 2.- Incorporación del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.

Se incorpora el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal con la siguiente redacción:

"Artículo 8.- El Plan para la culminación del proceso de formalización minera integral

El Ministerio de Energía y Minas en el plazo de 30 (treinta) días calendario contados a partir de la vigencia de la presente Ley, elabora el Plan para la culminación del proceso de formalización minera integral de los mineros que forman parte del registro integral de formalización minera. Dicho Plan se articula en torno a los siguientes ejes:

a) Eje 1. Formas de acreditar la titularidad de las áreas con actividad minera: incluye el contrato de cesión o contrato de explotación contenidos en el Título Décimo Tercero del TUO de la Ley General de Minería; el contrato de explotación contenido en el artículo 17 del Decreto Legislativo 1336; contratos asociativos contenidos en el Libro Quinto de la Ley General de Sociedades; los contratos nominados del Código Civil como el contrato de arrendamiento, en todo lo que no se oponga a lo establecido por la norma especial; áreas de reserva especial minera para la formalización sobre áreas libres, previa validación de la presencia de productores mineros inscritos en el registro integral de formalización minera y con instrumento de gestión ambiental aprobado.

b) Eje 2: Articulación Institucional: comprende a iniciativa del Ministerio de Energía y Minas, la realización de mesas de trabajo y asistencia técnica y acompañamiento de los productores mineros inscritos en el registro integral de formalización minera, que les permita dar cumplimiento al Objetivo Prioritario 3 de la Política Nacional Multisectorial de la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, referido a Incrementar el acceso de los pequeños mineros y mineros artesanales y mineros artesanales a la titularidad del derecho minero y autorización del uso de terreno superficial.

c) Eje 3: Mejora de los instrumentos normativos: este eje es de carácter transversal, recoge las acciones, medidas y actuaciones que están dirigidas a la mejora de la gestión, articulación, coordinación y comunicación que coadyuven al logro de los objetivos prioritarios de la Política Nacional Multisectorial para la pequeña minería y minería artesanal al 2030 aprobado por Decreto Supremo 016-2022-EM

Lima, 03 de abril del 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 15:33:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 11:17:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 10:42:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 11:17:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 03/04/2024 12:34:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TACURI VALDIVIA German Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 12:22:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TELLO MONTES Nivardo Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 15:09:17-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. ANTECEDENTES:

El gobierno peruano, a través del Congreso de la República, en cabeza del Ministerio de Energía y Minas, y otras autoridades ambientales, han desarrollado un marco normativo que ha permitido a los mineros de pequeña escala regularizar sus operaciones y alcanzar así la formalización minera. Asimismo, en el Perú, la actividad minera de pequeña escala se encuentra regulada por el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM.

En este sentido, las disposiciones existentes han buscado garantizar un aprovechamiento sustentable de los minerales, a través de instrumentos de planificación minera y ambiental, de procesos de fiscalización y verificación sobre el cumplimiento de los requisitos legales aplicables, propiciando un mejor desempeño operacional, ambiental, de seguridad y favoreciendo una mejor captación de las contraprestaciones económicas asociadas al aprovechamiento de dichos minerales por parte del Estado.

Al respecto, desde el año 2002 se han expedido en el país un conjunto de normas, que ofrecen herramientas para la formalización de mineros de pequeña escala, las cuales son de relevancia para los propósitos de la modificación de Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, a saber:

a. **Ley N° 27651 de 2002:** Por medio de la presente, se introduce dentro de los estratos del Sector Minero, la categoría de minería artesanal, diferenciándola de la categoría de pequeño productor minero.

b. **Decreto Legislativo N° 1105 de 2012: Por medio de la presente Ley, se estableció** el proceso de formalización de las actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal, el cual tenía un plazo de vigencia de veinticuatro (24) meses. Conforme a dicha normativa, se establecieron requisitos, plazos y procedimientos para que las personas naturales y jurídicas incorporadas al mencionado proceso de formalización, puedan cumplir con la legislación vigente. Para dicho efecto, la formalización dispuso el cumplimiento de cinco (5) pasos, los mismos que vienen siendo cumplidos ante las Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas de los respectivos Gobiernos Regionales.
Dentro de los referidos pasos, se encuentra la presentación de la Declaración de Compromisos, que de conformidad con el artículo 5º del Decreto Legislativo Nº 1105 debía acreditarse ante el Gobierno Regional

correspondiente, dentro del plazo de sesenta (60) días. Posteriormente, mediante Ley Nº 29910 se amplió la vigencia del plazo para acreditar dicha Declaración hasta el 03 de diciembre de 2012.

c. **Decreto Supremo N° 025-2013-EM de 2013:** Se modificó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, creando la Dirección General de Formalización Minera como Órgano técnico-normativo encargado de proponer y evaluar la política sobre formalización en el Sector Minería, y, entre otras funciones, promover la ejecución de actividades orientadas a la formalización de actividades mineras de pequeña escala.

d. **Decreto Supremo N° 029-2014-PCM de 2014:** Se aprobó la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, la cual tiene vigencia que culmina al finalizar el año 2016.

e. **Ley N° 30506 de 2016: Mediante la presente Ley,** el Poder Ejecutivo ha delegado la facultad de legislar, por un plazo de noventa (90) días calendario, sobre diferentes materias, entre ellas la contemplada en el literal b), numeral 1) del artículo 2 de la citada Ley, sobre el perfeccionamiento del marco legal del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, así como el mejoramiento de capacidades de la Direcciones Regionales de Minería para garantizar un adecuado desarrollo de las operaciones mineras a pequeña escala, de manera sostenible y compatible con el medio ambiente y a través de un proceso ordenado y simplificado.

Es así que, entre otras acciones adoptadas, mediante Oficio Nº 006-2016/MEM-DGFM de fecha 15 de setiembre de 2016, se solicitó a las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Energía y Minas de los Gobiernos Regionales a nivel nacional la remisión de sus propuestas normativas en relación al marco legal vigente que concierne al proceso de formalización minera a pequeña escala, teniendo como base las opiniones, sugerencias y/o recomendaciones planteadas por los sujetos en vías de formalización.
En atención a ello, las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Energía y Minas que alcanzaron las propuestas antes mencionadas, fueron las pertenecientes a los Gobiernos Regionales de Arequipa, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Pasco y Piura.

Así también, la Dirección General de Formalización Minera cursó invitación a las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Energía y Minas a nivel nacional, a fin de que las mismas expongan las propuestas de sus respectivas Regiones, llevándose a cabo dicha exposición el día 26 de octubre de 2016; para cuyo efecto, se conformaron tres grupos de trabajo denominados "Minería Metálica", "Minería No Metálica" y "Minería Aluvial", con la finalidad de analizar de manera puntual, las características y problemática de cada tipo de actividad minera dentro del proceso de formalización y, a su vez proponer soluciones al respecto, para lo cual se

suscribieron finalmente Actas por parte de cada uno de los citados grupos y, se dejó constancia de las propuestas planteadas por los citados grupos.

f. **Decreto Legislativo N° 1293 de 2016:** El objeto de la presente norma es declarar de interés nacional la reestructuración del proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal en el Decreto Legislativo N° 1105.
La creación de un nuevo registro "integral" se sustenta en que dará solución a la complejidad y dificultad que conlleva administrar los dos registros de mineros informales de naturaleza distinta que se encuentran vigentes, los cuales fueron establecidos en el ámbito del Decreto Legislativo N° 1105 y su normativa complementaria, siendo estos: el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos (RNDC) que incluye a aquellos mineros informales que no cuentan con inscripción en el RUC, y el Registro de Saneamiento (RS) que comprende a aquellos mineros informales que sí cuentan con la respectiva inscripción ante la autoridad tributaria.

g. **Ley 31388 de 2021:** Mediante la presente norma se aprobó la prórroga de la vigencia del proceso de formalización minera integral, a fin de coadyuvar a la formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales con inscripción vigente en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) que vienen cumpliendo sus compromisos y obligaciones en el marco del referido proceso.
Estableciendo como nuevo plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal culmina el 31 de diciembre de 2024".

1.2. MARCO NORMATIVO

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Constitución Política del Perú
- Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal
- Decreto Legislativo N° 1105, Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.
- Decreto Supremo 025-2013-EM, Decreto Supremo 025-2013-EM
- Decreto Supremo N° 029-2014-PCM, Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal
- Ley 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad

ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.

- Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.
- Ley N° 31388, Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral

1.3. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En América Latina y especialmente en Perú, la pequeña minería y minería artesanal se ha configurado como una de las principales fuentes de trabajo y de ingreso de miles de personas. A través de esta actividad se vienen desarrollando proyectos que impactan positivamente en la calidad de vida de las áreas de influencia, además de los aportes de la pequeña minería para la recaudación tributaria y su importancia en la balanza comercial por las exportaciones en minerales como oro, plata, zinc, plomo y cobre.

Sin embargo, aún persisten en nuestro país importantes desafíos para formalizar a un gran número de pequeños productores mineros quiénes se encuentran con dificultades para cumplir los requisitos para concluir el proceso de formalización minera integral relacionado principalmente con acreditar la titularidad de la concesión minera, a que se refiere el artículo 3 del Decreto Legislativo 1336.

De acuerdo con la última actualización de la situación actual del Proceso de Formalización en Perú (2023)[1], el número total de mineros inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera es de 87,197 productores mineros, de los cuales se tiene: (i) con inscripción vigente a 17,069 que representa el 19.58%, y (ii) con inscripción suspendida son 70,128 productores que representa el 80.42%. Asimismo, el número de mineros formalizados a la fecha son 11,267.

El Ministerio de Energía y Minas ha aprobado una Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030 (en adelante, la Política Multisectorial), aprobado por Decreto Supremo 016-2022-EM, donde se desarrollan los Objetivos Prioritarios, los Lineamientos y otras herramientas conceptuales y operativas.

Al respecto es importante resaltar que, según la DGFM a mayo 2021, se tenía un total de 58,472 inscripciones en el registro integral de formalización minera, es decir labores mineras superpuestas a derechos mineros vigentes, de los cuales 4,734 (81%) eran de titularidad del minero en proceso de formalización, y la diferencia

[1] Ministerio de Energía y Minas, El Proceso de formalización Minera Integral en Perú (2023), Noviembre de 2023.

ascendente a 53,738 (91.9%) labores con actividad de explotación declaradas se ubican en concesiones mineras de las cuales el minero no tiene titularidad y/o no tiene forma de acreditarla. Dicho factor aludido en la Política Multisectorial se muestra en la siguiente tabla[2]:

Factor asociado al problema	Objetivo prioritario
F1. Expansión de la pequeña minería y minería artesanal como una actividad desarrollada en condiciones de precariedad socio ambiental	OP1. Reducir las condiciones de precariedad social, laboral y ambiental de la pequeña minería y minería artesanal
F2. Barreras de Acceso a Cadenas de Valor Formales locales y globales	OP2. Incrementar el acceso a las cadenas de valor formales para las actividades de la pequeña minería y minería artesanal
F3. Limitada Acreditación de la Titularidad o Autorización en Áreas de labores de la pequeña minería y minería artesanal	OP3. Incrementar el acceso de los pequeños mineros y mineros artesanales a la titularidad del derecho minero y a la autorización de uso de terreno superficial
F4. Precaria institucionalidad estatal para abordar integralmente a la pequeña minería y minería artesanal	OP4. Mejorar la articulación interinstitucional y las capacidades de las entidades vinculadas a la pequeña minería y minería artesanal

Fuente: MINEM-DGFM

Como se observa, en el tercer Objetivo Prioritario correspondiente al Factor Asociado 3, el sector ha identificado que existe una *Limitada acreditación de la titularidad y autorización sobre la superficie donde trabaja la pequeña minería y minería artesanal.*

Al respecto, la Política antes indicada, describe como causa fundamental asociada a la problemática de la conclusión del proceso de formalización a lo mencionado como Factor Asociado 3 "Limitada acreditación de titularidad", del siguiente modo:

> "Desde hace 20 años, se viene gestionando evaluaciones del proceso de formalización iniciado en 2022 y sus posteriores modificaciones. La principal consecuencia del limitado acceso a la titularidad de las áreas de laborales implica que el pequeño productor minero o productor minero artesanal inscrito en el REINFO permanecerá en la informalidad en caso de continuar con su actividades en derechos mineros o terreno superficial de terceros sin acreditar su autorización, o si continua operando en zonas no prohibidas para realizar actividad minera (derechos extinguidos o áreas libres) sin autorización formal (contrato de explotación o acuerdo para el uso del terrero superficial).[3]"

Asimismo, también se hace referencia en la aludida Política, que conforme a los datos recopilados en una reciente investigación (Gerens, 2020): *"en Arequipa, el 78% de mineros no cuenta con un contrato de explotación y en Piura el 40%; mientras que, en relación con la autorización de uso del terreno superficial en Arequipa, el 49% de mineros señala que trabaja en terreno de la comunidad, y 49% que cuenta con autorización, por otro lado en Puno, se precisa que el 30% es propietario, mientras*

[2] Ministerio de Energía y Minas (2023). Política Nacional Multisectorial para la pequeña minería y minería artesanal al 2030. https://infopoliticaminera.minem.gob.pe/img/Politica%20Nacional%20PMMA%20al%202030vf.pdf

[3] https://infopoliticaminera.minem.gob.pe/img/Politica%20Nacional%20PMMA%20al%202030vf.pdf

que el 23% trabaja en terreno de la comunidad y 30% cuenta con autorización". (El subrayado es nuestro)

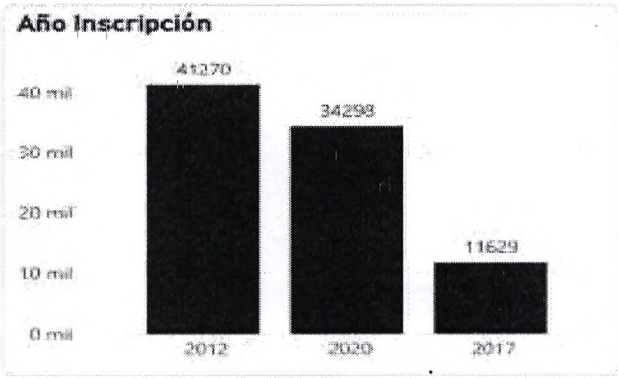
En ese sentido, se requiere de instrumentos legislativos que sirvan para dar viabilidad a la continuidad y conclusión del proceso de formalización, en particular, con relación al acuerdo con el titular de la concesión minera, a fin de conocer los diversos intereses de los actores inmersos en este marco y la situación asimétrica del minero en vías de formalización.

Asimismo, la Política diagnostica como parte del problema, el régimen de concesiones mineras actual que limita el proceso de formalización, ante la no revocabilidad de las concesiones y derechos mineros en aquellos lugares sin actividad de explotación minera. En parte, esto se debería al otorgamiento de concesiones mineras sobre áreas libres, no explotadas ni reservadas por el Estado, lo cual ha propiciado concesiones ociosas y la ocupación de estas por parte de los mineros informales. Al respecto, se analizó la información de la Declaración Anual Consolidada y del total de inscripciones en el REINFO, se obtuvo referencialmente que 26,433 labores declaradas por mineros en proceso de formalización se encuentran superpuestas a 4,261 derechos mineros que no tienen producción minera reportada (Declaración Anual Consolidada).

1.4. PROBLEMÁTICA

EL NÚMERO DE MINEROS ACTIVOS Y LOS SUSPENDIDOS.

El Ministerio de Energía y Minas precisó en la presentación de la situación actual del Proceso de Formalización Minera Integral al 2023, que el número de mineros inscritos en el registro integral de formalización minera (REINFO) es de acuerdo al siguiente detalle:



Fuente: MINEM (2023)

Ahora bien, la suma total de mineros inscritos en el REINFO son 87,197. De los cuales, se dividen en: (i) Inscripciones vigentes ascendentes a 17,069, y (ii) las Inscripciones suspendidas son 70,128. En este orden de cosas, se tiene que más del 70% del total de las inscripciones se encuentran suspendidas por falta de incentivos para proseguir el proceso de formalización.

Por otra parte, en las estadísticas del Ministerio de Energía y Minas (2023) se tiene que el número de mineros inscritos en REINFO al 03 de noviembre de 2023, asciende a la suma total de 87,197 inscripciones. En relación a los mineros formalizados a la fecha, ú se tiene 11,267 mineros formalizados, quienes han cumplido con todos los requisitos exigidos por la norma y obtener la formalización de su actividad minera.

CAUSAS DE LA PROBLEMATICA

a) Reducida posibilidad de acreditar Titularidad de un derecho minero vigente.

Existen limitaciones para el acceso a la titularidad o acreditar dicha titularidad en áreas donde se ubican labores mineras de explotación desarrolladas por un minero inscrito en el registro integral de formalización minera. Se tienen los siguientes escenarios:

- Las labores mineras o el desarrollo de actividad de explotación de un productor minero en proceso de formalización están superpuestas a áreas de concesiones mineras tituladas y vigentes.
- Las labores mineras o el desarrollo de actividad de explotación de un productor minero en proceso de formalización están superpuestas a áreas con títulos vigentes y con autorización de inicio de actividad de explotación.
- Las labores mineras o el desarrollo de actividad de explotación de un productor minero en proceso de formalización están superpuestas a áreas especiales de no admisión de petitorios o en áreas libres.

Al respecto, cabe indicar que las etapas orientadas a la conclusión del proceso de formalización, fueron reconocidas por el Estado en el 2014 cuando se aprobó la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (Decreto Supremo N° 029-2014-PCM). Esta estrategia identificó la siguiente problemática: i) La superposición de concesiones otorgadas por el Estado; ii) Los problemas de titulación de los dueños del terreno superficial; iii) Las dificultades presentes en aquellos casos en que los mineros desarrollan actividades en áreas concesionadas a terceros.

A partir de la formalización Minera Integral en el año 2017 y la creación del REINFO, se redujeron y simplificaron los pasos administrativos y requisitos en comparación con procesos anteriores. Sin embargo, la acreditación de titularidad

de la concesión minera, a través de un contrato de cesión o Contrato de Explotación respecto de la concesión minera, sin mayor desarrollo o flexibilidad para viabilizar el cumplimiento del requisito siguió manteniéndose.

Complementariamente al Decreto Legislativo 1293, se emitió el Decreto Legislativo 1336, que dispuso en el artículo 3 que el minero artesanal o pequeño minero debe contar con la acreditación de titularidad, contrato de cesión o Contrato de Explotación respecto de la concesión minera.

La principal consecuencia del limitado acceso a la titularidad de las área de labores implica que el pequeño productor minero o minero artesanal inscrito en el REINFO permanecerá en la informalidad si continúa desarrollando su actividad en derechos mineros o terreno superficial de terceros sin acreditar la autorización del titular, o si continua operando en zonas no prohibidas para realizar actividad minera (derechos extinguidos o áreas libres[4]) sin autorización formal (contrato de explotación o acuerdo para el uso del terreno superficial).[5]

Al respecto a la titularidad del derecho minero, según la DGFM a mayo 2021, se tiene un total de 58,472 inscripciones sobre un derecho minero vigente, de los cuales 4,734 (8.1%) es titular del derecho minero y el 53,738 (91.9%) no es titular del derecho minero, donde declaro realizar actividad minera de explotación. Tal como se muestra en la siguiente tabla:

REGIÓN	Titularidad de un DM Vigente				Total REINFO	Total %
	SI	%	NO	%		
Total General	4734	8.1%	53738	91.9%	58472	100.0%

Fuente: REINFO a 11 de mayo de 2021.

b) Superposición de derechos del REINFO con otros derechos atribuidos a los titulares de la concesión minera

Conforme con la información de la Declaración Anual Consolidada y del total de inscripciones en el REINFO, se obtuvo referencialmente que 26,433 productores mineros con inscripciones se encuentran sobre 4,261 derechos mineros que no tienen producción minera reportada o que no alcanzaron el mínimo requerido por la Ley, por ello estarían dentro del grupo "que no acreditó la producción mínima o inversión"[6].

---

[4] Se refiere a un derecho minero extinguido o áreas extinguidas por caducidad, abandono, renuncia o rechazo declaradas por el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico o por los Gobiernos Regionales.

[5] Ministerio de Energía y Minas (2023). Política Nacional Multisectorial para la pequeña minería y minería artesanal al 2030. https://infopoliticaminera.minem.gob.pe/img/Politica%20Nacional%20PMMA%20al%202030vf.pdf

[6] Ibidem.

De acuerdo con el documento de trabajo, "Hacia una mejor formalización de la minería artesanal y de pequeña escala", señala que los limitados resultados en la participación del Estado para promover las negociaciones de contratos de explotación, se enfoca en la falta de firma de contratos de explotación ha sido señalada como uno de los principales cuellos de botella del proceso de formalización debido a que una amplia mayoría de los mineros MAPE no cuentan con la titularidad de las concesiones mineras en las cuales se encuentran operando y, hasta el momento, no han logrado establecer acuerdos con los titulares de las concesiones[7].

La participación del Estado en las negociaciones para los contratos de explotación ha tenido resultados limitados. Por lo general, esta participación es tardía, a menudo después de que los mineros interesados en formalizarse han demostrado su disposición y han esperado un tiempo considerable para iniciar las conversaciones. Esta demora en la atención se debe en parte a las limitaciones de personal y recursos disponibles para establecer mesas de negociación de manera oportuna. Además, es importante señalar que el Ministerio de Energía y Minas aún no ha establecido un protocolo formal para estas negociaciones. En la práctica, los mineros suelen acudir a las direcciones regionales, que luego solicitan la intervención de la Dirección General de Formalización Minera - DGFM como intermediaria en el proceso.

Los mineros deben mostrar a las DREM y a la DGFM evidencia de que han expresado su intención de firmar un acuerdo con los titulares de la concesión. A partir de ello, recién la DGFM o la DREM pueden empezar a gestionar su rol como intermediario. No obstante, los pasos por seguir dependen casi en exclusiva de la disposición de los mineros y los titulares de las concesiones.

En consecuencia, la falta de éxito en la etapa de la firma de los contratos de explotación no permite llevar a cabo un acuerdo generando frustración en los mineros artesanales y lo pequeños productores mineros inscritos en el REINFO, lo que evidencia los siguientes resultados:

- La carencia de poder por parte de los funcionarios para poder llevar a cabo la firma de contratos de explotación, debido a que el actual marco normativo no favorece ni promueve dicho escenario, y por otro lado, la falta de recursos destinados a dicha causa.
- Se condiciona un acuerdo o firma del contrato de explotación, a la venta por exclusividad de los minerales extraídos en la labor del productor minero en proceso de formalización a favor del titular de la concesión minera, situación que genera conflictos y no permite concluir en un cierre de acuerdo favorable, tal como se viene aconteciendo en la región norte de nuestro país, debido a que se tiene presencia de media y gran minera.

[7] Véanse Cano y Quiñón (2021), Wiener (2019), Cano (2021), entre otros. Este punto también ha sido reconocido en la PNMPMMA, y previamente, por la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible (2020).

EFECTOS DE LA PROBLEMÁTICA

En el Perú se han desplegado múltiples esfuerzos para alcanzar la formalización de la actividad minera.

Sin embargo, pese a esos esfuerzos la formalización de actividades mineras hoy presenta importantes desafíos que han obstaculizado el pleno éxito de la política.

a) Débil confianza en las instituciones

Los trámites de formalización requieren el concurso y esfuerzo de múltiples instituciones, particularmente de aquellos que fungen como autoridad minera del gobierno nacional (DGFM) y regional (DREM y GREM). Pese a los esfuerzos que se han adelantado en materia de coordinación y establecimiento de sinergias entre unas y otras, la Ley de Bases de Descentralización ha delegado competencias y funciones a favor de los gobiernos regionales. Así pues, los tiempos de respuesta, los conceptos, los cambios normativos, los requerimientos técnicos y financieros y otros semejantes, sigue representando desafíos entre las diferentes autoridades. Lo anterior, ha contribuido a que los mineros artesanales y pequeños productores mineros, en proceso de formalización, no alcancen la formalización de sus operaciones o desistan de los trámites.

b) Falta de financiamiento

La mayoría de los productores mineros inscritos en el REINFO, que adelantan su actividad en el territorio nacional carecen de los mecanismos de financiamiento para garantizar condiciones seguras a los trabajadores que desarrollan actividad minera en sus labores, así como para realizar estudios técnicos de seguridad de infraestructura (geotécnica, estudio de suelos entre otros). Además de los costos para la elaboración de esos estudios son altos en comparación con otros sectores económicos y a la fecha deben ser asumidos directamente por los productores mineros, que desarrollan estas actividades en condiciones inseguras, relacionadas también en que trabajan de modo precario sin un título que les permita hacer mayores inversiones para garantizar la seguridad de los trabajadores.

c) Condiciones de las áreas de uso efectivo minero o donde se desarrollan las labores mineras

Las actividades mineras por pequeños productores o mineros artesanales se desarrollan principalmente en territorios en condiciones de vulnerabilidad manifiesta por razones socioeconómicas, ambientales

y de orden público, las cuales inciden de manera negativa en los trámites de formalización.

d) Incertidumbre sobre la compatibilidad de la actividad minera con zonas ambientalmente protegidas

A la fecha, aún son objeto de definición ambiental algunas zonas de interés ecológico que coinciden con áreas de relevancia para la formalización de la actividad minera, cuya viabilidad depende de la compatibilidad de las primeras zonas de actividad minera.

e) Dificultades para acceder a asistencia profesional y técnica para la formalización

Aun con la implementación del Plan de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades a cargo de la DGFM, los esfuerzos por avanzar en procesos de levantamiento de información, trazabilidad del mineral, caracterización poblacional, asesoría en mecanismos de formalización minera, radicación, seguimiento y subsanación de requerimientos en los trámites antes las autoridades competentes, los mismos resultan insuficientes y limitados al momento de garantizar su éxito en el caso a caso.

f) Ausencia de un enfoque diferencial para la formalización

Los mecanismos de formalización establecidos no distinguen las connotaciones socio demográficas de algunas poblaciones mineras que se dedican a esta actividad; ni de las regiones en la que se realiza la explotación; como tampoco las particularidades de la extracción atendiendo las características del mineral de que se trate.

g) Falta de información actualizada para identificar a los mineros susceptibles de formalización.

En la realidad no existe un sistema de información que refleje la información clara sumada a la alta rotación de los encargados de la revisión documentaria dificultan que se pueda brindar un adecuado seguimiento lo cual hace frustrante tanto para los propios funcionarios como para los mineros.

Mas aun considerando que los procesos administrativos no se encuentran estandarizados a nivel nacional, por lo que cada gobierno regional establece un Texto Único de Procedimientos Administrativos

(TUPA) distinto, lo cual entorpece el acceso en un solo canal de información.[8]

Por ello, se genera la dificultad en la toma de decisiones en materia de formalización, en especial la relacionada con la formulación de política pública, exige contar con información pertinente, actual y verás.

h) Desafíos para la identificación de áreas libres para la formalización

La radicación y trámite de solicitudes de formalización está sujeta, en algunos casos, según la figura, a la disponibilidad de áreas libres para la minería. Sin embargo, gran parte de las zonas objeto de interés de la población de los productores mineros en proceso de formalización, se encuentran a su vez, sujetas a otros petitorios mineros previas, cuyo trámite no ha concluido, o a títulos de concesiones vigentes, pero sin régimen de trabajo o explotación.

1.5. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

Encargar la elaboración e implementación por parte del Ministerio de Energía y Minas, del **Plan para la culminación del proceso de formalización minera integral** que contiene las acciones y plazos para garantizar la conclusión del proceso de formalización de los mineros artesanales y pequeños productores mineros que se encuentran inscritos en el registro integral de formalización minera, propendiendo con ello a una minería sostenible y garantizando el trabajo digno en la práctica minera, de acuerdo a los compromisos asumidos por el Estado.

Cabe precisar que se propone la elaboración de este **Plan para la culminación del proceso de formalización minera integral,** en un contexto en el que más del 90% de productores mineros en proceso de formalización no es titular de la concesión minera donde se ubica su labor o actividad de explotación.

El Plan 2023 incorpora dentro de su planteamiento general, tres ejes con las medidas que, en el marco del proceso de formalización minera integral, elabora el Plan para la culminación del proceso de formalización minera integral tendrá que considerar el sector, cuya implementación tendrá que desarrollarse en un plazo máximo de dos años a partir de su vigencia.

---

[8] Hacia una mejor formalización de la minería artesanal y de la pequeña escala (MAPE) en el Perú: Explorando cuellos de botella y opciones de política pública. https://sisisemail.up.edu.pe/sisisemail/docs/2024/184/hacia-una-mejor-formalizacion-de-la-mineria-artesanal.pdf

II. EFECTO DE VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa busca la promulgación de una norma legal que cumpla la finalidad para la que se creó el proceso de formalización minera integral declarada de interés nacional mediante el Decreto Legislativo 1293.

En efecto, un nuevo plazo de vigencia hasta el año 2027, permitirá implementar el Plan de culminación para concluir el proceso de formalización minera, y concretar los objetivos a alcanzar definidos por el Ministerio de Energía y Minas.

El Plan recoge tres ejes que debe seguir el Ministerio de Energía y Minas para valorar el grado de consecución de los objetivos, de forma que adquiere un carácter vertebrador en la gestión de las políticas de apoyo activo a la minería en proceso de formalización y a sus actores, los mineros artesanales y los pequeños productores mineros.

Con arreglo a lo anterior, el objetivo de la culminación de la formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, guarda coherencia con los pasos para la formalización minera contenidos en el Decreto Legislativo 1336, que establece: la aprobación del instrumento ambiental, la acreditación de propiedad o autorización de terreno superficial y la acreditación de la titularidad de la concesión minera.

En ese orden, en forma particular, se ha determinado la ampliación de la vigencia del proceso de formalización minera integral, a que se refiere el Artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1293, en tanto se culmina el proceso de Formalización Minera con la acreditación de los requisitos.

En ese orden, no se presentan incompatibilidades entre la norma propuesta y otras disposiciones legales contenidas en el ordenamiento jurídico nacional.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La implementación del presente dispositivo no irrogará gastos al Estado, teniendo en consideración que se está proponiendo la optimización y simplificación de los mecanismos administrativos para la conclusión del proceso formalización minera, establecido por Decreto Legislativo 1293, Decreto Legislativo 1336, y sus normas modificatorias aprobadas por Ley 31007 y 31388.

La presente propuesta normativa se encuentra enmarcada dentro de los seis temas prioritarios del Poder Ejecutivo con miras al Bicentenario, como es el de formalizar el país; a su vez que busca reducir la informalidad de nuestra economía, que le hace perder competitividad en el mercado internacional.

La implementación del presente dispositivo permitirá resolver la situación y problemática, viabilizando de manera integral la formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal a nivel nacional; teniendo en consideración que en su mayoría los sujetos en proceso de formalización no han logrado cumplir con la acreditación de los requisitos, establecidos mediante Decreto Legislativo N° 1336, siendo éstos de suma importancia para que puedan culminar con su formalización, contribuyendo de esta forma al ordenamiento y desarrollo de la actividad minera y de la economía nacional en su conjunto.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Mediante Resolución Legislativa 002-2023-2024-CR, el Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2023-2024, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de octubre de 2023.

La presente iniciativa legislativa tiene relación con las siguientes políticas del Estado:

Política 8: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
Política 10: Reducción de la pobreza.
Política 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
Política 13: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social
Política 17: Afirmación de la economía social de mercado.
Política 19: Desarrollo sostenible y gestión ambiental.