

# Un proceso de formalización inconcluso y una nueva era de Planck para la industria minera

Breves apuntes sobre la necesidad de superar la figura del minero informal

Daniel Jesús Palomino Seguí<sup>1</sup>

---

## SUMARIO

I. Introducción. II. La minería a pequeña escala en el Perú. III. Nuestra “condicionalidad” normativa después de 2012. IV. El corazón del problema: la adquisición de minerales de los mineros informales. V. A manera de conclusión.

## PALABRAS CLAVE

Minería a pequeña escala; minería ilegal; minería informal.

## KEYWORDS

Small scale mining; illegal mining; informal mining.

## RESUMEN

Ha transcurrido más de dos años desde que el marco normativo aplicable a la minería ilegal y al proceso de formalización minera entró en vigencia. A la fecha, el Gobierno conoce las reales dimensiones del problema, sus causas, consecuencias y prioridades. Sin embargo, aun cuando el objetivo es justo y necesario, debido al laberinto jurídico con el que se ha regulado el tema, la figura del minero informal se ha convertido en el principal obstáculo para la comercialización de minerales en el ámbito de la minería a pequeña escala.

## ABSTRACT

The legal framework applicable to the illegal mining and the mining formalization process is in force since more than two years. Currently, the Government knows the real dimensions of the matter, its causes, consequences and priorities. However, even when the goal is right and necessary, due to the legal maze which regulates this topic, the “informal miner” has become in the main obstacle for the commercialization of minerals in the Peruvian Small-Scale Mining.

---

## I. Introducción

Un tiempo de Planck equivale a 10-43 segundos y es el evento de más breve duración posible. En cosmología, por “Era de Planck” se conoce a aquel periodo en el génesis del universo comprendido entre el 0 y los 10-43 segundos y sobre el cual, físicamente,

---

<sup>1</sup> Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como abogado del área de Energía y Minas del Estudio Muñiz, Ramírez, Pérez-Taiman & Olaya.

poco o nada puede conocerse debido a la falta de propuestas teóricas y a la ausencia de datos empíricos.<sup>2</sup> Así, para algunos sectores de la comunidad científica, este periodo se ha convertido en todo un enigma y su existencia ha significado una de las más altas barreras en el estudio de los orígenes del universo. Hasta la Era de Planck, podemos conocer cierta información a nivel teórico; más allá de esta la especulación, la conjetura o, simplemente, Adán y Eva nos ganan la batalla.

Si bien en las ciencias exactas es posible trazar una línea divisoria a los  $10^{-43}$  segundos para distinguir lo conocido de lo que todavía está por conocerse, para el derecho, como ciencia social, es imposible tomar esta licencia puesto que, aun en la hora más oscura, este debe responder de manera concreta a la demanda social de composición de conflictos y resolución de incertidumbres.

Es a partir de esta premisa y de la publicación del Decreto Supremo 029-2014-PCM, "Aprueban Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal", que la reflexión que propone este artículo tiene lugar. Y es que, aunque la literatura existente sobre el tópico de minería ilegal y el proceso de formalización minera, sus implicancias y vínculos con el narcotráfico, el crimen organizado y el lavado de activos es relativamente extensa y profusa, poco ha sido lo dedicado a las implicancias del ya no tan nuevo marco normativo aplicable a la minería ilegal y el proceso de formalización minera en el resto de agentes económicos que, sin dedicarse a la ejecución de actividades mineras, mantienen estrechos vínculos de carácter comercial con la minería a pequeña escala.

Definitivamente, 2012 será recordado en el sector minero peruano como el año en el que vio la luz un complejo normativo diseñado para hacer frente a la emergencia ambiental de Madre de Dios, Puno y otras regiones del país, y, sobre todo, erradicar la minería ilegal en el Perú y reactivar un proceso de formalización<sup>3</sup> aletargado desde inicios del siglo XXI. El nuevo marco normativo trajo consigo una particular distinción entre las actividades mineras que, hasta ese momento, eran denominadas indiscriminadamente como informales por no contar con los títulos, certificaciones ambientales y los actos administrativos habilitantes que el ordenamiento jurídico peruano exige, creándose así las categorías de minería ilegal y minería informal.

Junto con esta medida, el Gobierno peruano puso en marcha un nuevo proceso de formalización para la minería a pequeña escala con vocación de concluir al 19 de abril de 2014, fecha hasta la que, en teoría, los agentes económicos identificarían tres distintos

<sup>2</sup> En palabras de Clemente de la Torre: "Para la escala de Planck no tenemos aún una teoría física que nos permita describir el comportamiento de los sistemas físicos. Dicha teoría debería contener simultáneamente la relatividad general de Einstein y la mecánica cuántica. Existen varios intentos de formular dicha teoría pero ninguno es totalmente satisfactorio. El desarrollo de esta teoría será una de las principales tareas de la física teórica del siglo XXI. En ausencia de esta teoría, es poco lo que podemos asegurar sobre el aspecto del universo en la escala de Planck, que señala el comienzo del universo. La era de Planck marca el inicio del espacio-tiempo-energía que, por el momento, podemos imaginar como fluctuaciones cuánticas frustradas. Solamente con el desarrollo de una teoría adecuada podremos adquirir cierta certeza de cómo era el universo en su inicio". Cfr. Clemente De La Torre, Alberto (2009). *Universo sin dioses. Física del Génesis*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, pp. 88-89.

<sup>3</sup> La formalización minera en el país no es una preocupación de reciente data. La Ley 27651, "Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal", vigente desde el 25 de enero de 2002; es quizá el antecedente más concreto de la voluntad del Estado peruano por erradicar la informalidad en la minería a pequeña escala a través del establecimiento de un tratamiento normativo notablemente diferenciado en relación con la mediana y gran minería.

tipos de mineros en el ámbito de la minería a pequeña escala: los informales, los ilegales y los formales. Culminado dicho proceso, el mercado únicamente reconocería a estos dos últimos.

Formalizar una actividad fuertemente enraizada en la costumbre y cultura de quienes se autodenominan mineros ancestrales o tradicionales no es una tarea sencilla; sin embargo, resulta necesaria a la luz de los objetivos constitucionalmente legítimos que subyacen en dicho fin y que, en definitiva, descartan toda opción de erradicar la minería a pequeña escala en el Perú o de mantener el *status quo*.

Ahora bien, en un contexto en el que la mayoría de interlocutores se encuentra de acuerdo en que la formalización debe ser una política de Estado prioritaria, dada su importancia desde las perspectivas económica, social y ambiental, muy poco sería en lo que el presente artículo podría polemizar, puesto que, efectivamente, la necesidad de formalizar la minería a pequeña escala ha adquirido ya la condición de cosa juzgada para la sociedad peruana. No obstante, incluso hallándose consenso en el fondo, la forma en que el proceso de formalización viene siendo conducido no deja de resultar preocupante: en el afán de lograr la formalización de la minería a pequeña escala, la actual figura del minero informal y las medidas de interdicción de la minería ilegal vienen creando escenarios de inseguridad y delirio jurídico entre el resto de agentes económicos vinculados a la industria minera y las distintas entidades del Estado, llamadas a liderar el proceso y perseguir a sus desertores y rebeldes. Esta inseguridad, entre otros dispositivos, se ha hecho patente a partir de la promulgación del Decreto Supremo 029-2014-PCM, “Aprueban Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal”, norma que —a todas luces y contra todo pronóstico— prorrogó el proceso de formalización más allá del 19 de abril de 2014.

## II. La minería a pequeña escala en el Perú

Como sucede en aquellos países caracterizados por la riqueza de sus recursos minerales, la minería a pequeña escala es necesaria básicamente por dos razones: la primera de ellas se refiere a que no todos los depósitos minerales resultan atractivos para las compañías mineras pertenecientes a la mediana y gran minería, siendo lo mejor —por criterio de eficiencia dinámica— dejar la explotación de los mismos a la pequeña minería.

La utilización del criterio de eficiencia dinámica es clave para entender el negocio minero, ya que, si bien el titular de la mina espera maximizar el valor presente de los beneficios netos provenientes de la extracción del mineral, la presencia de un stock finito de este termina por modificar la condición usual de maximización (costo marginal = ingreso marginal) en tres aspectos: (i) el costo de oportunidad, (ii) el valor de la renta del recurso en el tiempo y (iii) la cantidad total del recurso a extraerse en el tiempo, el cual no podrá exceder al stock total de reservas.<sup>4</sup> En consecuencia, cuando un yacimiento no justifique económicamente su explotación, aun cuando el mineral se encuentre a nivel superficial, permanecerá inerte en su fuente hasta que otro agente económico de menor escala decida aprovecharlo por considerar económicamente viable su explotación.

<sup>4</sup> Galarza Contreras, Elsa (2010). *La economía de los recursos naturales*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 217-218.

La segunda razón es también de orden económico. La minería a pequeña escala sirve también de sustento a la fuerza laboral, genera un impacto significativo positivo —llevada a cabo bajo los cánones de la formalidad— y dinamiza la economía del lugar en donde el recurso natural se encuentra, lo que reduce el desempleo y, por ende, la pobreza.

Nuestro ordenamiento jurídico es meridiano en cuanto a la protección y al fomento que se le brinda a la minería a pequeña escala, protección que fluye de la lectura de los artículos 66,<sup>5</sup> 67<sup>6</sup> y 59<sup>7</sup> de la Constitución Política del Perú, los cuales plantean, en líneas generales, que (i) los recursos naturales son patrimonio de la Nación y, por tanto, son de libre acceso sin distinción para todo aquel que desee extraerlos de su fuente, previo otorgamiento del recurso vía el sistema de concesiones (para el caso de los recursos minerales), con independencia del estrato al que pertenezca (pequeña, mediana o gran minería); (ii) en tanto soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales, el Estado promueve el uso sostenible de los estos; y, finalmente, en esa misma línea; (iii) es obligación del Estado promover las pequeñas empresas en todas sus modalidades, a fin de brindar oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad, sectores como los de las comunidades campesinas y nativas que son los que generalmente se localizan cerca de los yacimientos mineros y que, por diversas razones que no son objeto de este estudio, no conocen la presencia del Estado.

De igual manera, dentro del bloque de constitucionalidad, puede destacarse el precepto recogido en el artículo 8<sup>8</sup> de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, según el cual el Estado debe velar para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en las leyes especiales sobre la materia.

A su vez, la Ley General de Minería, como ley especial para el aprovechamiento de los recursos minerales, es categórica al enunciar en los artículos v<sup>9</sup> y iii<sup>10</sup> del Título Preliminar de su Texto Único Ordenado, aprobado mediante Decreto Supremo 014-92-EM, que la industria minera es de utilidad pública y la promoción de inversiones en su actividad es de interés nacional, así como que el Estado protege y promueve la pequeña minería y la minería artesanal.

Nuestro ordenamiento jurídico, entonces, ha reconocido la necesidad de promover y proteger la minería a pequeña escala, haciendo eco de una preocupación que ha convocado a través del tiempo la atención de países desarrollados como de aquellos en vías de

<sup>5</sup> Artículo 66.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

<sup>6</sup> Artículo 67.- El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

<sup>7</sup> Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

<sup>8</sup> Artículo 8.- El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.

<sup>9</sup> Artículo v.- La industria minera es de utilidad pública y la promoción de inversiones en su actividad es de interés nacional.

<sup>10</sup> Artículo iii.- El Estado protege y promueve la pequeña minería y la minería artesanal, así como la mediana minería, y promueve la gran minería.

desarrollo, cuyas economías en gran medida se han visto fortalecidas en la explotación de recursos minerales.<sup>11</sup>

### III. Nuestra “condicionalidad” normativa después de 2012

A la fecha, son aproximadamente más de 60 los dispositivos normativos vinculados con el proceso de formalización minera y la interdicción de la minería ilegal que han sido publicados desde el 23 de diciembre de 2011, fecha en que entró en vigencia la Ley 29815, que delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de minería ilegal. Bajo este marco habilitante, el Gobierno promulgó los famosos Decretos Legislativos 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106 y 1107.

Los decretos legislativos en mención gozaron de gran acogida en su momento debido a los grandes cambios que, según sus alcances y ámbitos de aplicación, se habían propuesto implementar. Dentro de ellos, el más novedoso y saludado fue la incorporación al ordenamiento jurídico de las nuevas definiciones de minería ilegal y minería informal, en el ámbito de la minería a pequeña escala.

Llegado a este punto, conviene precisar que el sector minero peruano se encuentra estratificado en Gran Minería, Mediana Minería y Pequeña Minería, dentro de la cual se encuentran los Pequeños Productores Mineros y los Productores Mineros Artesanales. El Texto Único Ordenado de nuestra Ley General de Minería en su artículo 91 describe las condiciones de los pequeños productores mineros (PPM) y de los productores mineros artesanales (PMA), en los siguientes términos:

Artículo 91.- Son pequeños productores mineros los que

En forma personal o como conjunto de personas naturales, o personas jurídicas conformadas por personas naturales o cooperativas mineras, o centrales de cooperativas mineras, se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales; y

Posean, por cualquier título, hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncias, petitorios y concesiones mineras; y, además

Posean, por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta un mil doscientas (1,200) toneladas métricas por día.

<sup>11</sup> Al respecto, puede destacarse la celebración de los siguientes encuentros internacionales que reflejan la preocupación global por regular las actividades mineras a pequeña escala:

- Unitar International Conference on the Future of Small-Scale Mining (México, 1978).
- Workshop on Mineral Policy for Small-Scale Mining (India, 1984).
- Uneca Workshop on the Enhancement of the Contributions of the African Nonfuel Mineral Sectors towards the Region's Economic Advancement (Zimbabwe, 1990).
- UN Interregional Seminar on Guidelines for the Development of Small/Medium Scale Mining (Zimbabwe, 1993).
- World Bank Roundtable on Artisanal Mining (Estados Unidos, 1995).
- Global Conference on Small/Medium Scale Mining (India, 1996).
- Expert Group on Unido High Impact Project: Introducing New Technologies for Abatement of Global Mercury Pollution from Artisanal Gold Mining (Austria, 1997).

En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de tres mil (3,000) metros cúbicos por día.

### Son productores mineros artesanales los que

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación y/o beneficio de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos; y
2. Posean, por cualquier título, hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncias, petitorios y concesiones mineras, o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además,
3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día.

En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día. La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bial.

Fue mediante el artículo 2<sup>12</sup> del Decreto Legislativo 1105 que se estableció lo que hasta ahora se conoce como minería ilegal y minería informal. La definición de minería ilegal del Decreto Legislativo 1105 sustituyó a la originariamente prescrita en el artículo 3<sup>13</sup> del Decreto Legislativo 1100, superándose de esa manera la exigencia de la denominada “autorización de inicio/reinicio de operación minera” como único sino más importante acto administrativo a ser obtenido por el titular de actividades mineras para ser considerado un minero formal.

<sup>12</sup> Artículo 2.- Definiciones

Para efectos de lo establecido en el presente Decreto Legislativo, se define como:

a) Minería Ilegal.- Actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad, usando equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, o que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio.

Sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera, se considera ilegal.

Esta definición sustituye a la definición de minería ilegal contenida en el Artículo 3 del Decreto Legislativo 1100.

b) Minería Informal.- Actividad minera que es realizada usando equipos y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal) o sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, en zonas no prohibidas para la actividad minera y por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad que hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en el presente dispositivo.

<sup>13</sup> Artículo 3.- La titularidad sobre concesiones mineras, así como la simple presentación del petitorio minero o la solicitud de certificación ambiental u otras autorizaciones relacionadas a la actividad minera, no autorizan el ejercicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio, requiriéndose para su realización contar con la autorización de inicio/reinicio de operación minera, otorgada por la autoridad competente, previo informe técnico favorable del Ministerio de Energía y Minas. Las actividades llevadas a cabo sin cumplir con lo expuesto anteriormente serán consideradas como actividad minera ilegal.

En ese sentido, a partir de una lectura conjunta de los decretos legislativos aludidos anteriormente, puede plantearse, *grosso modo*, cómo han quedado definidas las categorías de minería ilegal y minería informal en el ordenamiento jurídico peruano.

¿Quién es un minero ilegal?	¿Quién es un minero informal?
<p>Minero ilegal es el PPM o PMA que</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Usa equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla como PPM o PMA.<sup>14</sup></li> <li>• No cumple con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades.<sup>15</sup></li> <li>• Realiza actividades mineras en zonas en las que está prohibido su ejercicio.<sup>16</sup></li> <li>• No presente su Declaración de Compromisos dentro de los plazos establecidos en el Decreto Legislativo 1105, el Decreto Supremo 006-2012-EM y sus respectivas normas modificatorias, mediante las cuales se prorrogaron los plazos.</li> </ul> <p>Y que, además <b>incumple</b> las siguientes <b>Prohibiciones Absolutas</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No usar dragas y otros artefactos similares en cursos de agua, ríos, lagos, lagunas, cochas, espejos de agua, humedales y aguajales.<sup>17</sup></li> <li>• No usar bienes, maquinarias, equipos e insumos para el desarrollo de actividades mineras ilegales, tales como el cargador frontal, retroexcavadora, volquete, compresoras y perforadoras neumáticas, camión cisterna que provea combustible o agua y otros equipos que sin perjuicio de su potencia, tamaño, volumen o capacidad de carga estén destinados al mismo fin.<sup>18</sup></li> <li>• Instalar y usar chutes, quimbaletes, molinos y pozas de cianuración para el procesamiento del mineral, motobombas y otros equipos, sin perjuicio de su potencia, tamaño, volumen o capacidad de carga, y que se utilicen en el desarrollo de actividades mineras ilegales.<sup>19</sup></li> </ul>	<p>Minero ilegal es el PPM o PMA que</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Usa equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla como PPM o PMA.<sup>20</sup></li> <li>• No cumple con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades.<sup>21</sup></li> <li>• No realiza actividades mineras en zonas en las que está prohibido su ejercicio.<sup>22</sup></li> <li>• Presente su Declaración de Compromisos dentro de los plazos establecidos en el Decreto Legislativo 1105, el Decreto Supremo 006-2012 y sus respectivas normas modificatorias, mediante las cuales se prorrogaron los plazos.<sup>23</sup></li> </ul> <p>Y que, además <b>no incumple</b> las <b>Prohibiciones Absolutas</b>.</p>

<sup>14</sup> Artículo 2 del Decreto Legislativo 1105.

<sup>15</sup> Artículo 2 del Decreto Legislativo 1105.

<sup>16</sup> Artículo 2 del Decreto Legislativo 1105.

<sup>17</sup> Artículo 5.1 del Decreto Legislativo 1100.

<sup>18</sup> Artículo 5.2 del Decreto Legislativo 1100.

<sup>19</sup> Artículo 5.3 del Decreto Legislativo 1100.

<sup>20</sup> Artículo 2 del Decreto Legislativo 1105.

<sup>21</sup> Artículo 2 del Decreto Legislativo 1105.

<sup>22</sup> Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1105.

<sup>23</sup> Artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1105.

Como se aprecia en el cuadro que antecede, las diferencias entre minería ilegal e informal no solo radican en la ejecución de actividades mineras en zonas restringidas, en el uso de dragas o en la presentación de la Declaración de Compromisos —diferencias más difundidas y sobre las que parece haberse agotado el debate— sino que las trascienden y se proyectan a conductas proscritas cuyo grado de detección no es —como podría pensarse— elevado.<sup>24</sup>

Tal es el caso del umbral relativo a la exigencia de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental, cuyo cumplimiento prima facie difícilmente puede ser verificado dado (i) el amplísimo espectro de obligaciones jurídicas —nótese que por normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental puede abarcarse un cuasi infinito elenco de títulos, actos administrativos habilitantes, permisos, licencias, autorizaciones y compromisos sociales y ambientales diversos cuya exigibilidad no necesariamente es la misma, sea por razones de grado o de tiempo— y (ii) debido a la aleatoriedad con la que son llevados a cabo algunos de los controles *ex ante* y *ex post* por parte de la Administración Pública. Bajo este escenario, para cualquier particular, tomar conocimiento de si un titular de actividades mineras cumple o incumple dichas normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental se convierte, sencillamente, en una mastodóntica labor sino en un acto de fe.

De igual manera, en relación al uso de bienes, maquinarias e insumos y a la instalación de chutes, quimbaletes, molinos y pozas de cianuración para el desarrollo de actividades mineras ilegales como pautas para categorizar a un minero como ilegal, parece ser que la suerte que se corre no es muy distinta a la descrita en el párrafo anterior; por cuanto la esencia de la ilicitud deriva del destino que se le asigna a bienes que, *per se*, no son ilícitos. En teoría —y aun cuando resulte absurdo— un PPM o un PMA podría ser propietario o posesionario de dichos bienes y no por ello ser sujeto de las acciones de interdicción contra la minería ilegal. La ilegalidad partiría de la verificación de que dichos bienes son efectivamente asignados para la realización de actividades mineras ilegales, de acuerdo con las características sobre las que sí es posible advertir la ilicitud. Sin embargo, nuevamente, este hecho solo podría ser verificado *ex post* y, en definitiva, mediante el ejercicio del poder de policía de la Administración Pública; por lo que es para los particulares casi imposible advertir la ilegalidad.

Mayúsculo problema es, por otro lado, la convivencia de las definiciones antedichas con la establecida para el tipo penal “Minería Ilegal”, incorporado al Código Penal mediante el Artículo Primero del Decreto Legislativo 1102.

#### Artículo 307-A.- Delito de Minería Ilegal

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años y con cien a seiscientos días-multa, el que realice actividad de exploración, extracción, explotación u otros similares, de recursos minerales, metálicos

<sup>24</sup> Sobre el particular, la detección de actividades mineras atendiendo a estas diferencias se hace mucho más eficaz si se toma en cuenta la existencia de un Catastro Minero que refleja, en gran medida, las zonas restringidas a la actividad minera, la existencia de un Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso vigentes y canceladas; y, finalmente, el hecho de que la interdicción a la minería ilegal, desde un inicio, estuvo focalizada en la minería aluvial desarrollada en Madre de Dios, mediante el uso de dragas y maquinaria expresamente prohibida por el Decreto Legislativo 1100.



o no metálicos, sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental.

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

Pese a la poco feliz redacción del tipo penal —la cual no ha dejado de generar polémica en relación con (i) qué debe entenderse por actividades similares y (ii) a qué tipo de autorización de la autoridad administrativa competente se refiere el tipo—, lo cierto es que el término “minería ilegal” parece erigirse desde el derecho penal como una categoría autónoma que únicamente dependería del derecho administrativo en lo concerniente a la existencia de la denominada autorización de la autoridad competente.

Comprender la importancia de los alcances de la definición de “minería ilegal” como delito es crucial si se toma en cuenta que de esta depende la configuración de otros delitos relacionados, tales como el de financiamiento de la minería ilegal, tráfico ilícito de insumos químicos y maquinaria o el propio delito de lavado de activos, todos incorporados, redefinidos y hasta presurosamente modificados en virtud de las disposiciones de los decretos legislativos 1102 y 1106 y 1107, respectivamente.

El panorama se torna más complejo aun si se toma en cuenta que el espíritu del proceso de formalización regulado por el Decreto Legislativo 1105 facultaba o, en todo caso, no impedía que los sujetos del proceso de formalización continuasen ejecutando sus actividades mineras al amparo de la sola presentación de la Declaración de Compromisos y el “cumplimiento” de los compromisos asumidos en ella. Es decir, durante todo el proceso de formalización, dichos PPM o PMA podían ejecutar actividades mineras de exploración, explotación o beneficio y, por tanto, gozar por ley de todos y cada uno de los atributos reconocidos a los titulares de actividades mineras. Entre ellos, el de comercializar el producto minero sin mayor restricción que la de honrar los compromisos asumidos y cumplir con seguir, dentro de los plazos legales, los cinco pasos restantes del proceso de formalización minera establecidos en el artículo 4<sup>25</sup> del Decreto Legislativo 1105.

<sup>25</sup> Artículo 4.- Pasos para la formalización de la actividad minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal. La formalización podrá ser iniciada o continuada, según sea el caso, por aquéllos que realizan la actividad cumpliendo con los pasos siguientes:

1. Presentación de Declaración de Compromisos.
  2. Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera.
  3. Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial.
  4. Autorización de Uso de Aguas.
  5. Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo.
  6. Autorización para Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o Beneficio de Minerales.
- Las personas naturales o jurídicas que se someten al proceso de formalización deben cumplir con todos los pasos y sus requisitos a efecto de ser considerada su actividad como formal.
- Adicionalmente, el Ministerio de Cultura en ejercicio de sus facultades, establecerá mediante Decreto Supremo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, el procedimiento simplificado que establezca el otorgamiento de un certificado de inexistencia de restos arqueológicos respecto del área en que se desarrolle la actividad minera.
- En tal sentido, una vez presentada la Declaración de Compromisos, deben cumplir con acreditar aquellos requisitos necesarios para culminar su formalización, entendiéndose que cada paso es un requisito del anterior, sin perjuicio de que algunos pudieran tramitarse de manera simultánea.

Si los mineros informales podían o no continuar realizando actividades mineras fue una discusión que tuvo lugar mucho antes de la promulgación de los nueve decretos legislativos. Sin embargo, por ser connatural a todo proceso de formalización y, probablemente, debido al alto grado de conflictividad social que paralizar dichas actividades hubiese implicado, la opción legislativa fue blindar sola y únicamente a quienes se encontrasen inmersos en el proceso de formalización regulado por el Decreto Legislativo 1105 y, obviamente, en el proceso análogo exclusivo para Madre de Dios y regulado por el Decreto Supremo 006-2012-EM, lo que les permitió continuar con sus actividades mineras de exploración, explotación y beneficio.

Esta posición fue reconocida desde un inicio por diferentes voces autorizadas del sector Energía y Minas, incluyendo al entonces Alto Comisionado en asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental, Gral. Daniel Urresti; así como a la propia Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas, la cual, en los términos siguientes, tuvo oportunidad de confirmar que los sujetos al proceso de formalización gozan de todo el derecho de desarrollar actividades mineras y comercializar el mineral extraído, en tanto se encuentren dentro del proceso de formalización. “Además, es preciso resaltar que quienes se acogieron al proceso de formalización minera dispuesto mediante Decreto Legislativo 1105, pueden desarrollar actividades mineras y además comercializar el mineral que extraen, en tanto se encuentren inmersos en dicho proceso”.<sup>26</sup>

Distinguir claramente las categorías de minería formal, minería informal, minería ilegal y delito de minería ilegal, dentro del ámbito de la minería a pequeña escala no solamente es de cardinal importancia para la determinación de las consecuencias jurídicas aplicables en cada caso al titular de la actividad minera, sino también, en definitiva, a los agentes económicos que —sin ser titulares de actividad minera— mantienen estrechas relaciones comerciales con ellos.

Mientras que reconocer a un titular de actividad minera como minero formal no irroga contingencia legal alguna y, por otro lado, reconocerlo como minero informal solo genera una expectativa en cuanto a si este concluirá o no satisfactoriamente con el proceso de formalización —durante el cual y hasta que no sea excluido del mismo por incumplimiento con los plazos de los pasos descritos en el Artículo 4 del Decreto Legislativo 1105 se encuentra plenamente habilitado para comercializar el mineral extraído o procesado—, identificar a un minero ilegal sí deriva en consecuencias altamente preocupantes para el titular de actividades mineras ilegales como para el resto de sujetos de derecho vinculados comercialmente a estas operaciones. En efecto, en líneas generales, puede decirse que las acciones de interdicción reguladas por los decretos legislativos 1099 y 1100 (decomiso o destrucción, según sea el caso, de los bienes, maquinarias, equipos, insumos, etc.) son aplicables exclusivamente a los mineros ilegales, sin perjuicio de que la ilegalidad de las actividades mineras, además, derive también en un eventual proceso penal por la comisión del delito de minería ilegal, en tanto concurren los elementos del tipo.

Ahora bien, si se parte de la premisa de que solo los mineros ilegales son sujetos de persecución y de que los mineros informales pueden comercializar libremente el mineral extraído o los productos mineros provenientes de plantas de beneficio cuyos titulares

<sup>26</sup> Pronunciamiento de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas contenido en el Oficio 218-2014-MEM/DGFM de 17 de marzo de 2014.

también se encuentran en proceso de formalización, resulta inevitable el preguntarse bajo qué supuestos el adquirente del mineral o de los productos mineros hace una buena adquisición libre de toda contingencia legal.

### III. El corazón del problema: la adquisición de minerales de los mineros informales

La necesidad de dar respuesta a esta interrogante surge a raíz de las múltiples intervenciones que, desde inicios del año 2014, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) ha venido realizando en la zona primaria. En su gran mayoría, llevadas a cabo con el propósito de verificar el origen del metal dorado, antes de que este abandone el suelo peruano.

Dichas intervenciones, que en algunos casos derivaron en inmovilizaciones y hasta incauaciones de los minerales cuyos destinos eran diversas refinerías extranjeras, permitieron reconocer tres hechos puntuales en relación con la comercialización del mineral aurífero. El primero de ellos fue que —como ya era materia de investigación por parte de la prensa nacional a dicha fecha— existía una amplia red de comercializadores de oro involucrados en la presunta comisión del delito de lavado de activos derivado del delito de minería ilegal. El segundo hallazgo fue que, aun cuando el marco normativo vigente a la fecha era meridiano respecto a la posibilidad de que los mineros informales pudiesen comercializar libremente el mineral extraído al amparo del proceso de formalización iniciado con la presentación de una Declaración de Compromisos, para la Sunat dicha premisa no era del todo clara y, entre los documentos exigidos a los titulares del procedimiento de exportación para la acreditación del origen legal del mineral aurífero podía encontrarse, asombrosamente, la Autorización de Inicio/Reinicio de Actividades. Finalmente, del resultado de dichas intervenciones por parte de la Sunat pudo concluirse que, al menos hasta el 19 de abril de 2014 —fecha en la que, de acuerdo con el artículo 2<sup>27</sup> del Decreto Supremo 032-2013-EM “Fortalecen proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal”, al amparo de lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1105,<sup>28</sup> vencían

<sup>27</sup> Artículo 2.- Facilidades en plazos para los que se encuentran incursos en el proceso de formalización  
2.1 Los pequeños mineros y mineros informales que a la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Declaración de Compromisos y cuenten con títulos de concesión minera o contratos de explotación; y, se encuentren listados en el Anexo 1 del presente dispositivo, podrán acreditar hasta el 19 de abril de 2014 ante la Dirección Regional de Minería correspondiente, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial.
- b) Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo.
- c) Autorización de Uso de Aguas.

2.2 En los casos de pequeños mineros y mineros artesanales que realizan actividades en concesiones mineras en zonas permitidas en donde sus titulares hayan expresado su voluntad de celebrar contratos de explotación, de conformidad con el artículo 13 del Decreto Legislativo 1105; y, que se encuentren listados en el Anexo 2 de la presente norma, se aplicarán las facilidades dispuestas por el presente artículo; y, en consecuencia, podrán presentar los requisitos señalados en el numeral 2.1, así como la acreditación de la titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera hasta el 19 de abril de 2014. Los Anexos 1 y 2 del presente dispositivo se encuentran publicados en el portal institucional del Ministerio de Energía y Minas.

<sup>28</sup> Cabe precisar que mediante el Decreto Supremo 032-2013-EM los plazos establecidos originariamente por el Decreto Supremo 003-2013-EM “Establecen precisiones para la formalización minera a nivel nacional” y el Decreto Supremo 001-2013-Minam “Adecuan plazos del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo a los establecidos en el proceso de formalización” fueron modificados, quedando como fecha límite, para

los plazos para acreditar (i) la titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera, (ii) la propiedad o autorización de uso del terreno superficial, (iii) la autorización de uso de aguas y (iv) la aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo-IGAC—, el adquirente de productos mineros debía no solamente adoptar las medidas necesarias para verificar el origen del mineral adquirido sino que, además, debía también lidiar con la particular interpretación de la Sunat en relación con la posibilidad de que un minero informal pueda comercializar libremente el mineral extraído o procesado. Pasada esa fecha, como era previsible, determinar la legalidad o ilegalidad del origen del metal precioso se tornaría más sencillo, debido a la existencia de un acervo documentario cierto que permita comprobar si el minero informal llegó a cumplir o no con los plazos previstos para la acreditación del resto de requisitos necesarios para obtener, finalmente, la autorización de inicio de actividades.

Llegado a este punto, resultaría imposible hacer caso omiso a las voces más conservadoras y autorizadas en la materia, las cuales sugerirían como solución y alternativa más segura dejar de comercializar productos mineros con un PPM o un PMA sujeto al proceso de formalización minera. No obstante, si bien adoptar una solución como la propuesta protegería, evidentemente, los legítimos intereses de todo adquirente de minerales en el ámbito de la minería a pequeña escala; por otro lado constituiría un despropósito del propio proceso de formalización, puesto que, como ya se ha mencionado, el punto de partida político y jurídico siempre fue la libertad de comercialización de minerales por parte de los PPM o PMA sujetos al proceso de formalización.

En ese sentido, pese a la gran dificultad que hasta inicios del presente año significaba acreditar la legalidad del origen del mineral adquirido en territorio nacional, el 19 de abril de 2014 se presentaba como la fecha decisiva para, a partir de ella, poder distinguir con mayor certeza en el mercado a los mineros formales de los ilegales. Sin embargo, como el Alto Comisionado en asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental tuvo oportunidad de reconocer, llegado el 19 de abril de 2014, de los aproximadamente 70 mil mineros que presentaron sus declaraciones de compromiso e iniciaron el proceso de formalización minera, menos de 100 lograron cumplir a dicha fecha con los requisitos exigidos.<sup>29</sup>

En este contexto, se publicó el Decreto Supremo 029-2014-PCM “Aprueban Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal”, cuerpo normativo que —contra todo pronóstico— prorrogó hasta el 9 de octubre del presente año (i) el plazo para que los sujetos de formalización que sean titulares de concesiones mineras o que hayan suscrito contratos de explotación o cesión minera presenten la autorización de uso del terreno superficial o la acreditación de que las partes se encuentran en proceso de negociación para la obtención de dicha autorización y (ii) el plazo para que los sujetos de formalización que hubiesen declarado desarrollar actividades mineras de beneficio presenten la autorización del titular para el uso del terreno superficial y la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo.

De igual manera, conforme a lo dispuesto en el acápite 1.4 de la Estrategia de Saneamiento aprobada por el decreto supremo en mención, se contempló como acciones que

todos los efectos, el 19 de abril de 2014.

<sup>29</sup> En *Gestión*. Lima, 25 de abril de 2014. p. 27.

requerirían ser consolidadas el “realizar coordinaciones con los titulares de las concesiones mineras donde se desarrollan actividades de minería informal para determinar las dificultades e impedimentos para el logro de acuerdos y proponer las fórmulas conciliatorias correspondientes [...]. Propiciar mejores condiciones de diálogo, entendimiento y buena fe para el desarrollo de los procesos de negociación”.

Finalmente, el hecho de que en dicha Estrategia de Saneamiento se contemple dentro de las metas anuales el año 2016, como fecha tentativa para que los mineros informales obtengan la Autorización de Inicio/Reinicio de Actividad Minera, no hizo más que comprobar que el proceso de formalización minera, bajo la nomenclatura y la retórica con la que se pretendió presentar la tan esperada Estrategia de Saneamiento, ni acabó en el plazo de dos años inicialmente previsto, ni tiene como mira concluir en el corto plazo, inclusive.

Por todo lo anteriormente señalado, entonces, puede colegirse que, a la fecha, todo adquirente de minerales, a fin de no verse involucrado en la comercialización de bienes de origen ilícito y, eventualmente, perder la propiedad sobre estos vía el proceso de pérdida de dominio regulado en el Decreto Legislativo 1106, debe continuar aplicando los controles y medidas orientados a determinar la legalidad o ilegalidad de los productos adquiridos. Sin embargo, es en este punto en donde el problema adquiere un cariz diferente y se complejiza; puesto que, como se adelantó líneas arriba, pese a la aparente claridad con la que las categorías son definidas, la línea entre la ilegalidad y la informalidad es todavía muy delgada.

Piénsese, por ejemplo, en una compañía extranjera o consumidor final interesado en adquirir minerales provenientes de actividades mineras a pequeña escala cuyos titulares son sujetos inmersos en el proceso de formalización, legalmente autorizados a explorar, explotar y beneficiar minerales en tanto cuenten con su Declaración de Compromisos vigente o no sean depurados del Registro de Saneamiento, recientemente creado mediante Resolución Ministerial 470-2014-MEM/DM “Crean el Registro de Saneamiento en el ámbito de la Estrategia de Saneamiento de la pequeña minería y minería artesanal”. A menos que el transferente sea directamente un PPM o un PMA, titular de las actividades de explotación y beneficio, para la compañía extranjera o consumidor final resultará sumamente complicado determinar el origen del oro.

Esto se debe a que, en el contexto de la celebración de transacciones comerciales con PPM o PMA en proceso de formalización minera, por lo general, el mineral aurífero es adquirido de una planta de beneficio en proceso de formalización la cual, a su vez, adquiere el mineral de distintos pequeños mineros y mineros artesanales, lo que hace imposible reconocer el origen de este una vez culminado el primer beneficio. En estos supuestos, los esfuerzos del adquirente por conocer el origen del mineral aurífero únicamente podrían alcanzar hasta el momento en el que el producto es efectivamente beneficiado. Antes de este hito, el adquirente o consumidor final, poco o nada puede conocer sobre el lugar de donde proviene el mineral, el sujeto que llevó a cabo su extracción, su transporte y si estas actividades fueron llevadas a cabo observando escrupulosamente los compromisos asumidos en las declaraciones de compromisos, las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental y las prohibiciones absolutas establecidas en el Decreto Legislativo 1100.

De superarse la figura del minero informal, tanto la planta como el adquirente podrían brindar el servicio de beneficio y adquirir el mineral, respectivamente, sin temor

a que, a futuro dichas transacciones, eventualmente, sean materia de investigación a nivel administrativo o penal, con el propósito de verificar el origen legal del metal precioso. Ello, por cuanto en el mercado únicamente se reconocerían a los mineros formales, cuyo filtro de identificación sería, sin lugar a dudas, la Autorización de Inicio/Reinicio de Explotación o Beneficio; y a los mineros ilegales, quienes contrario sensu no la tendrían.

En ese sentido, planta y adquirente salvarían responsabilidad administrativa y hasta penal cumpliendo lo dispuesto en los artículos 10<sup>30</sup> y 11<sup>31</sup> del Decreto Legislativo 1107, es decir, requiriendo la Autorización de Inicio/Reinicio de Actividades de Explotación como prueba estelar para verificar la legalidad del mineral objeto de transacción.

Sin embargo, como quiera que de acuerdo con el Decreto Supremo 029-2014-PCM, no es sino hasta el 2016 que los mineros informales podrían obtener la esperada autorización. La aplicación de un control de legalidad del origen del mineral a adquirirse fundado en los artículos citados en el párrafo que antecede, a la fecha, resulta insuficiente y hasta inútil.

De igual manera, dado que la sola presentación de la Declaración de Compromisos o la permanencia en el actual Registro de Saneamiento o en el Registro de Comercializadores y Procesadores de Oro no constituye medio suficiente para acreditar la legalidad del origen del mineral, ya que dichos registros son meramente declarativos, se encuentran en permanente depuración y, además, en absoluto reflejan el cumplimiento de los compromisos asumidos en las declaraciones o la estricta observancia de las prohibiciones absolutas recogidas en el artículo 5 del Decreto Legislativo 1100; determinar el origen del producto minero a ser adquirido se ha vuelto, a la fecha,

<sup>30</sup> Artículo 10.- Responsabilidad de las Plantas de Beneficio

Las plantas de beneficio que brindan servicios para el producto de la actividad minera sin procesar o como concentrado, refogado o relave o cualquier otro estado hasta antes de su refinación, deberán solicitar los documentos que correspondan, verificando la información contenida en ellos para constatar el origen de los mismos [sic].

Los datos consignados en los documentos no deben contener discrepancia con los datos que aparecen en el Registro Único de Contribuyentes-RUC, Padrón de Minería, Código Único de Concesión, Autorización de Explotación, ni con la descripción, naturaleza, cantidad, peso, ley del mineral de los bienes, entre otros, por la cual se presta el servicio.

El incumplimiento de lo dispuesto será sancionado administrativamente por el Minem con la suspensión de la Autorización de Concesión de Beneficio hasta por treinta (30) días.

La suspensión de la autorización no impide el cumplimiento de las normas laborales.

<sup>31</sup> Artículo 11.- Responsabilidad del Adquirente

Todo adquirente de productos mineros sujetos a control y fiscalización en el marco del presente Decreto Legislativo, cualquiera sea su estado, sin importar que la adquisición se realice en forma temporal o permanente, deberá verificar el origen de los mismos [sic], solicitando los documentos que correspondan, debiendo verificar la autenticidad de los datos consignados en los sistemas de información que correspondan. Los datos mínimos a verificar serán los siguientes:

Los datos mínimos a verificar serán los siguientes:

a) RUC, razón social, nombre y apellido, así como documento de identidad, domicilio real del vendedor del mineral, Código Único de Concesión y su vigencia de donde proviene el mineral, y Autorización de Explotación.

b) Los datos consignados en los comprobantes de pago, especificando su descripción, y los datos del bien comercializado (peso, características y estado).

c) Datos de la guía de remisión y transportista.

La adquisición de productos mineros ilegales no genera ningún derecho ni beneficio tributario, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas por parte del Minem y de la Sunat, de acuerdo con sus competencias.

una labor verdaderamente titánica. Y, a menos que realmente exista voluntad política de reconocer que, inevitablemente, no todos los PPM o PMA inmersos en el proceso de formalización lograrán dicho cometido y de evitar que el proceso continúe prolongándose en el tiempo, ni podrá erradicarse efectivamente la minería ilegal del Perú, ni se promoverá adecuadamente la minería a pequeña escala.

Por lo pronto, la tirante situación en la que ha devenido el proceso de formalización continuará haciendo más tangibles el despropósito de dicho proceso y la incertidumbre en la que se ha sumido al resto de agentes económicos legítimamente interesados en invertir legal y responsablemente en un sector de la minería peruana que, en los últimos años, no ha sido ajeno a la preocupación y expectativa de todos nosotros.

### III. A manera de conclusión

El marco normativo aplicable a la interdicción de la minería ilegal y al proceso de formalización minera vigente desde el año 2012 ha llevado a que, a hoy, en nuestro ordenamiento jurídico convivan hasta cuatro categorías dentro del ámbito de la minería a pequeña escala, es decir, entre los Pequeños Productores Mineros y los Productores Mineros Artesanales. Estas categorías son la de minero formal, minero informal, minero ilegal y aquellos mineros que cometan el delito de minería ilegal.

Las consecuencias jurídicas para los agentes económicos ajenos a la ejecución de actividades mineras pero muy vinculados comercialmente a los PPM o PMA, sea por tratarse de proveedores de servicios o bienes de capital, transportistas de productos mineros o consumidores finales de estos —en especial, del oro—, son bastante diferenciadas.

En ese sentido, mientras que las relaciones comerciales con mineros formales no irrogan contingencia legal alguna, aquellas que se entablen con mineros ilegales o mineros involucrados en la presunta comisión del delito de minería ilegal derivarán en que, indefectiblemente, las acciones de interdicción terminen afectando el patrimonio del agente e, inclusive, este pueda verse involucrado en ilícitos penales asociados al delito de minería ilegal, tales como el financiamiento, el tráfico ilícito de insumos químicos y maquinarias destinados a la minería ilegal o el lavado de activos.

Por esta razón, en aras de evitar que por ausencia de mecanismos e instrumentos que permitan a cualquier particular distinguir en el mercado quién es un minero informal y quién ha devenido en la categoría de minero ilegal, resulta imperativo que el proceso de formalización minera concluya, máxime si, como se ha relatado, las medidas de control y verificación de la legalidad de los productos mineros —y, en especial, del oro— han sido pensadas para un contexto en el que los PPM y los PMA pueden encontrarse en la posibilidad de exhibir la Autorización de Inicio de Actividades de Explotación o Beneficio, escenario que, de acuerdo con el Decreto Supremo 029-2014-EM, podría tener lugar recién al 2016.

Ahora bien, dado que la minería a pequeña escala es necesaria y su protección y promoción son deberes del Estado cuya fuente es la propia Constitución y la legislación minera vigente, resultaría contra derecho postular su erradicación, sea expresamente o a través de la penalización de aquellos agentes económicos dispuestos a establecer relaciones comerciales con ella, sea con PPM o PMA formales o aquellos en proceso de formalización, mineros informales que, como se ha referido, gozan de

todos los derechos y atributos que corresponden a los titulares de actividades mineras. Entre ellos, el de comercializar el mineral extraído o beneficiado.

Bajo esa luz, es impostergable adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para proporcionar al mercado mecanismos e instrumentos adicionales al Registro de Saneamiento, para distinguir entre quienes pertenecen a la categoría de minería informal y a la de minería ilegal, y no dejar en manos de los privados esta labor que, como se ha señalado líneas arriba, depende en gran medida de la participación y voluntad de la Administración Pública.

Si bien en el derecho no hay blanco y negro, en esta historia el gris nunca fue tan peligroso.