



PREGUNTA 010:

¿QUIÉN ES EL MINERO ILEGAL?

¿QUIÉN ES EL MINERO INFORMAL?

Y, ¿QUIÉN EL MINERO EN PROCESO DE
FORMALIZACIÓN?

Nohelia Llerena Ccasani

Directora Del Consejo Nacional De Minería, CONADEMI

I. Introducción: la confusión, o inducción a la confusión, que termina criminalizando al pequeño minero

El discurso público, el mensaje generalizado, los medios de comunicación masivos, han adoptado, con notoria imprecisión técnica la costumbre de tratar como sinónimos tres realidades jurídicas radicalmente distintas: la minería ilegal, la minería informal y la minería en proceso de formalización.

Esta confusión no es inocua ni una casualidad.

Cada vez que un titular periodístico, una autoridad regional o un actor político se refiere indiscriminadamente a "los mineros ilegales", se estigmatiza a decenas de miles de personas naturales y jurídicas que, lejos de haber cometido delito alguno, se encuentran inmersas voluntariamente en un procedimiento administrativo de formalización regulado por el propio Estado peruano.



El actual texto ratifica una tesis clara y sustentada en la ley: a) **Quien se encuentra inscrito y vigente en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), cumpliendo los pasos secuenciales previstos por el Decreto Legislativo N° 1105 y sus normas conexas, no es un minero ilegal**, y b) quien opera sin haber culminado la formalización, pero en zonas no prohibidas y sin utilizar métodos delictivos tampoco es equivalente al minero ilegal, en sentido estricto.

Adicionalmente, **el propio sistema legal peruano distingue con precisión las tres categorías, y por lo tanto tratarlas como equivalentes constituye no solo un error conceptual sino una violación al principio de legalidad y al principio de tipicidad penal.**

Este análisis revisa y considera el marco constitucional, la legislación específica, la doctrina vinculada y la jurisprudencia relevante para demostrar que la única minería auténticamente ilegal es aquella que opera en zonas prohibidas, con insumos controlados sin autorización y en desconocimiento del proceso formalizador. Además, se incluyen cuestiones fundamentales sobre el sistema de concesiones, las denominadas “concesiones ociosas”, la responsabilidad compartida en el uso de insumos químicos y la necesidad de reformar el régimen concesional para reconocer al pequeño productor. Por lo tanto, no pretende defender una posición cerrada o subjetiva, sino una lectura estrictamente legal: distinguir para no criminalizar.

II. Marco constitucional y principios rectores

2.1. El artículo 66° de la Constitución: los recursos son patrimonio de la Nación

El artículo 66° de la Constitución Política del Perú establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y su otorgamiento a particulares mediante concesión, que otorga a su titular un derecho real sujeto a dicha norma legal. De este dispositivo se extraen dos consecuencias jurídicas capitales para nuestro análisis. En primer lugar, el mineral en subsuelo no es propiedad privada de nadie: pertenece a la Nación. En segundo lugar, el titular de la concesión minera no adquiere la propiedad del mineral, sino un derecho real administrativo para explorarlo o explotarlo bajo condiciones legales.



Asimismo, el artículo 71 de la Constitución reconoce que, en cuanto a la propiedad, los extranjeros están en la misma condición que los peruanos, sin que en caso alguno puedan invocar excepción ni protección diplomática. Adicionalmente, el artículo 88 de la Constitución protege el derecho de propiedad sobre la tierra, distinción capital: el suelo puede ser propiedad privada; el subsuelo mineralizado es patrimonio nacional otorgado por concesión. Por lo tanto, la concesión minera y la propiedad predial son derechos independientes, tal como lo confirman los artículos 9 y 10 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado por Decreto Supremo 014-92-EM.

2.2. Principio de legalidad y tipicidad penal

El artículo 2 numeral 24 literal d de la Constitución consagra que nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible. En materia sancionadora administrativa, el artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, reproduce este principio: solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley. Por lo tanto, calificar como ilegal a quien la propia ley reconoce como formalizable constituye un exceso que vulnera este principio elemental.

III. Del Código de Minería de 1950 al REINFO 2026

Para entender el contexto completo de la legislación que hoy establece las definiciones de “minero ilegal”, “minero informal” y “minero en proceso de formalización” es preciso repasar nuevamente, y de forma muy sucinta, la normativa esencial que ha regulado estos conceptos hasta el presente setiembre del 2026.

3.1. El Código de Minería de 1950 y la política de fomento

El Código de Minería aprobado por Decreto Ley N° 11357 de 12 de mayo de 1950, durante el gobierno de Manuel A. Odria, marcó un hito en la política extractiva peruana. Este cuerpo normativo, precedido por la Ley N° 8536 y por el Código de 1901, estableció un régimen especialmente favorable para el



descubridor: cuando un particular encontraba mineral en su terreno o en área libre, podía tramitar la concesión desde extensiones reducidas, en un procedimiento accesible en costos y trámites. Por su parte, en 1940 fue creado el Banco Minero del Perú mediante la Ley N° 9157, entidad de fomento cuya misión era financiar al mediano y pequeño minero, comprar directamente su producción, comercializar concentrados y evitar la cadena de intermediarios usureros.

El Banco Minero funcionó hasta su liquidación en la década del noventa, y su modelo institucional ha sido replicado con éxito en varios países sudamericanos: el Banco Nacional de Comercio Exterior de México, ENAMI en Chile, y programas de acopio estatal en Ecuador y Bolivia. Adicionalmente, la lección histórica es clara: el pequeño minero se formaliza cuando el Estado le ofrece condiciones para hacerlo, es decir, cuando existe un canal de comercialización lícito, un régimen tributario proporcional a su escala y un procedimiento concesional que no lo aplaste con costos.

3.2. Del Decreto Legislativo N° 109 al TUO vigente

En 1981 se dictó el Decreto Legislativo N° 109, Ley General de Minería, primera norma sistemática de la etapa moderna. Fue sustituida por el Decreto Legislativo N° 708 de 1991 y refundida en el Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, hoy vigente. Asimismo, la Ley N° 27651 de 2002, denominada Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, introdujo por primera vez las categorías legales de Pequeño Productor Minero (PPM) y Productor Minero Artesanal (PMA), reguladas por su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 013-2002-EM.

3.3. La legislación 2012: DL N° 1100 y DL N° 1105

En febrero de 2012, ante la crisis social provocada por la expansión de la minería aluvial en Madre de Dios, el Ejecutivo dictó dos normas fundamentales: el Decreto Legislativo N° 1100, sobre interdicción de la minería ilegal en todo el territorio nacional, y el Decreto Legislativo N° 1105, que estableció disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. Ambos decretos, por lo tanto, son las piedras angulares sobre las cuales se construye la distinción normativa entre las tres categorías objeto de este texto.



3.4. El reinicio 2016-2017 y el REINFO

El Decreto Legislativo N° 1293 del 30 de diciembre de 2016 declaró de interés nacional la reformulación del proceso de formalización, y el Decreto Legislativo N° 1336 del 6 de enero de 2017 lo estructuró como Proceso de Formalización Minera Integral, considerando instrumentos como el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) entre otros.

IV. Régimen general de concesiones mineras

Si consideramos los elementos que intervienen en las definiciones que intentamos esclarecer en el presente texto, debemos remitirnos al problema que parece imposible de resolver: cómo logramos que el diálogo entre el empresario minero y el titular de una concesión concluya en el contrato de explotación o de cesión que lo habilita a continuar con su proceso de formalización. Por lo que, debemos empezar por subrayar que, el artículo VI del Título Preliminar del TUO de la Ley General de Minería anota que el aprovechamiento de los recursos minerales se realiza a través de la actividad empresarial del Estado y de los particulares, mediante el régimen de concesiones. Asimismo, el artículo 9 del mismo cuerpo define la concesión minera como aquella que otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos, que se encuentren dentro de un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales correspondientes a los lados de un cuadrado, rectángulo o poligonal cerrada, cuyos vértices están referidos a coordenadas Universal Transversal Mercator (UTM).

4.1. Fases de la actividad minera

El ciclo minero se estructura en fases secuenciales claramente distinguidas. En primer lugar, la exploración: el titular investiga la existencia, calidad, cantidad y ubicación de los recursos minerales dentro de su concesión, mediante actividades de cateo, prospección, muestreo, perforación diamantina y estudios geoquímicos. Adicionalmente, el desarrollo y preparación: se ejecutan los trabajos necesarios para acceder al cuerpo mineralizado y prepararlo para la extracción sistemática, incluyendo la construcción de galerías, piques, rampas y accesos. En tercer lugar, la explotación propiamente dicha: extracción del mineral in situ. Además, el beneficio: procesamiento, chancado, molienda,



concentración por flotación, gravimetría, cianuración o amalgamación, según el caso. Finalmente, la comercialización.

4.2. La concesión es sobre lo explorado y definido: crítica al concepto de "todo lo que está debajo"

Existe una idea difundida, incluso entre operadores jurídicos, según la cual la concesión minera confiere al titular la propiedad sobre absolutamente todo el mineral que se encuentre bajo la poligonal concesionada. Este entendimiento merece un matiz técnico esencial. Si bien es cierto que jurídicamente la concesión otorga el derecho a explorar y explotar los recursos minerales dentro del sólido, en la práctica y en el uso económico el titular solo aprovecha aquello que ha descubierto, cubicado, definido geológicamente y evaluado como económicamente extraíble mediante un programa minero-metalúrgico aprobado por la autoridad. Por lo tanto, cuando un pequeño minero descubre una veta secundaria, un clavo o cuerpo mineralizado no mapeado ni descrito en los estudios técnicos del concesionario, se produce una situación que la ley debería reconocer con mayor claridad: hay un descubrimiento de facto que las normas actuales resuelven exclusivamente a favor del titular concesionario, pero cuya justicia distributiva es cuestionable.

La concesión ampara el sólido delimitado por coordenadas UTM y confiere derechos sobre los recursos minerales que allí se encuentren, pero la explotación efectiva se ejerce sobre aquello que el titular ha descubierto, definido y cubicado a través de trabajos técnicos y planes aprobados. Las salpicaduras y vetillas no reconocidas en los estudios del concesionario constituyen una zona gris que el legislador debería iluminar con criterios de justicia y realidad geológica.

4.3. Concesiones ociosas: el problema estructural PENDIENTE DE DEBATE

Uno de los grandes problemas del régimen concesional peruano contemporáneo es la existencia de vastas extensiones concesionadas que jamás son objeto de exploración efectiva. El titular paga puntualmente el derecho de vigencia anual (artículo 39 del TUO de la Ley General de Minería) — dos dólares y sesenta y cuatro centavos por hectárea para el régimen general — y con ello mantiene indefinidamente el control sobre el área, especulando con su valor de mercado, bloqueando el ingreso de terceros interesados y sin que exista una obligación real de producir. Asimismo, la penalidad por incumplimiento del compromiso de inversión, si bien fue reforzada por el Decreto Legislativo N 1054 de



2008, sigue siendo insuficiente para desincentivar la especulación. Por lo tanto, existen millones de hectáreas concesionadas en las cuales no hay actividad efectiva, precisamente en las mismas regiones donde miles de pequeños mineros son perseguidos por operar en superficies donde nadie más produce.

V. Categorización: pequeño productor minero y minería artesanal

Como se ha indicado en previas publicaciones, conviene insistir en que el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería, modificado por la Ley N 27651 y sus reglamentos, establece las categorías objetivas de la minería peruana, imponiendo, a su vez, parámetros que en caso de ser vulnerados generan una consecuencia clara inmediata: el incumplimiento de la ley.

5.1. Cuadro comparativo de categorías

Categoría	Extensión máxima	Capacidad instalada	Norma base
Régimen general	Sin límite	> 5,000 TM/día	Art. 91 TUO LGM
Pequeño Productor Minero (PPM)	Hasta 2,000 ha	Hasta 350 TM/día (metálicos) · 1,200 m³/día (aluvial)	Art. 91 TUO · Ley 27651
Productor Minero Artesanal (PMA)	Hasta 1,000 ha	Hasta 25 TM/día (metálicos) · 200 m³/día (aluvial)	Art. 91 TUO · Ley 27651
Minero en formalización	Inscrito en REINFO — puede ser PPM o PMA	Escala pequeña o artesanal	DL N° 1105 · DL 1336

Es imprescindible comprender que la categoría "minero en proceso de formalización" no es una categoría subjetiva propia sino un estatus procedimental que se superpone a la categoría subjetiva de PPM o PMA. Por lo tanto, un sujeto puede ser al mismo tiempo Pequeño Productor Minero y encontrarse inscrito en el REINFO cumpliendo con los pasos exigidos por la formalización; en tal supuesto, opera bajo protección normativa expresa.

VI. La definición legal de MINERÍA ILEGAL



6.1. El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1105

El artículo 2 literal a) del **Decreto Legislativo N° 1105** define la minería ilegal como: "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". Además, el mismo dispositivo legal precisa que sin perjuicio de lo anterior, toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera se considera ilegal.

6.2. Los dos supuestos: por lugar y por incumplimiento

De la lectura e interpretación sistemática del artículo 2, antes aludido, se extraen dos supuestos independientes sobre la minería ilegal. **Esta doble configuración es esencial para entender por qué el minero en formalización no es ilegal.**

- Minería ilegal por razón de LUGAR: cuando la actividad se ejerce en zonas de prohibición absoluta — áreas naturales protegidas de uso indirecto, cabeceras de cuenca, riberas de ríos, bienes de patrimonio cultural, zonas arqueológicas, zonas urbanas —, independientemente de que el operador esté o no formalizado. En este supuesto la ilegalidad es objetiva e inobjetable.
- Minería ilegal por INCUMPLIMIENTO fuera de zona prohibida: cuando la actividad se ejerce en zona no prohibida, pero sin cumplir con exigencias administrativas, técnicas, sociales o medioambientales, y adicionalmente sin haber iniciado el proceso de formalización. Es decir, se trata del operador que ni cumple ni pretende cumplir con las obligaciones legales. Otro caso objetivo e inobjetable.

6.3. Zonas prohibidas: enumeración normativa

El listado de zonas donde la actividad minera está absolutamente prohibida se desprende de la lectura sistemática de varios cuerpos normativos. Adicionalmente, el operador que ejerza minería en cualquiera de estos espacios es ilegal, sin discusión posible.



- Áreas Naturales Protegidas por el Estado categorizadas de uso indirecto: parques nacionales, santuarios nacionales, santuarios históricos (artículo 21 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas).
- Zonas arqueológicas y de patrimonio cultural (Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación).
- Cabeceras de cuenca declaradas por la Autoridad Nacional del Agua bajo Ley N° 30640 y su Reglamento.
- Fajas marginales y riberas de ríos (Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos).
- Zonas urbanas y de expansión urbana (Ley 30556 y ordenanzas municipales).
- Bosques de producción permanente donde no exista contrato de aprovechamiento compatible (Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre).

VII. La definición legal de MINERÍA INFORMAL

7.1. El artículo 2 literal b) del Decreto Legislativo N° 1105

En estricto, el mismo artículo 2, en su literal b, define la minería informal como: *"actividad minera que es realizada 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, 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"*.

7.2. Los tres elementos configurativos

De la definición se extraen tres elementos concurrentes que deben verificarse simultáneamente para calificar a un sujeto como minero informal en sentido estricto:

- Elemento objetivo negativo: no cumple con la totalidad de las exigencias administrativas, técnicas, sociales y medioambientales (por ejemplo, la autorización de inicio o reinicio, IGAFO aprobado, contrato de explotación con el titular de la concesión cuando corresponda, entre otros).



- Elemento espacial: la actividad se ejerce en zona NO PROHIBIDA para la minería.
- Elemento subjetivo positivo: el operador ha iniciado un proceso de formalización, y en trámite de cumplir los requisitos secuencialmente exigidos.

7.3. DIFERENCIA RADICAL CON LA MINERÍA ILEGAL

La distinción normativa entre “minero ilegal” y “minero informal” reside, precisamente, en la voluntad de cumplir y en el sometimiento voluntario al procedimiento. Así, el minero informal es aquel que reconoce la autoridad del Estado, se inscribe en el registro público que este ha creado, asume compromisos progresivos y camina hacia la formalización. En cambio, **el minero ilegal es quien opera al margen absoluto del ordenamiento, sin registrarse, sin buscar autorización y frecuentemente en zonas prohibidas.** Por lo tanto, jurídicamente hablando, tratar a ambos como sinónimos supone borrar una distinción que la ley traza con nitidez.

VIII. El minero en PROCESO DE FORMALIZACIÓN: la categoría vindicada

8.1. Naturaleza jurídica del REINFO

El Registro Integral de Formalización Minera, creado por el Decreto Legislativo N° 1293 y estructurado por el Decreto Legislativo N° 1336, es un registro administrativo público, sistematizado y actualizable, que contiene información sobre los mineros informales que se encuentran cumpliendo con el proceso de formalización. Adicionalmente, como lo hemos señalado en textos previos, la inscripción en el REINFO no otorga por sí sola el derecho a la explotación, pero sí produce dos efectos jurídicos esenciales: en primer lugar, califica al operador como “en formalización” y, por lo tanto, lo excluye de la categoría de minero ilegal; en segundo lugar, le permite ejercer la actividad de manera provisional mientras culmina los pasos secuenciales del procedimiento.

8.2. Pasos secuenciales del proceso de formalización

El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1105, con las modificaciones introducidas por el DL N° 1336 y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 038-2017-EM, establecieron un procedimiento con



pasos secuenciales que deben cumplirse dentro del plazo de vigencia de la norma, como es ampliamente conocido:

- Paso 1: Inscripción en el REINFO
- Paso 2: Acreditación de titularidad, contrato de cesión, contrato de explotación o acuerdo con el titular de la concesión — regulado por los artículos 3 y siguientes del Reglamento aprobado por DS N 013-2002-EM.
- Paso 3: Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial.
- Paso 4: Autorización de uso de aguas otorgada por la Autoridad Nacional del Agua conforme a la Ley N 29338.
- Paso 5: Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en curso (IGAFOM), regulado por el DS 038-2017-EM.
- Paso 6: Autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y beneficio.

En suma, quien se encuentra transitando estos pasos, con inscripción vigente en el REINFO y sin cuestionamiento firme por parte de la autoridad, no puede ser considerado ilegal. Tratarlo como tal implica desconocer el propio procedimiento que el Estado peruano ha diseñado.

8.3. Prórrogas legislativas del proceso

El plazo del proceso de formalización ha sido prorrogado sucesivamente por leyes específicas, atendiendo a la magnitud del universo de mineros por formalizar y a los cuellos de botella que se identifican en la práctica. Estas prórrogas, como quiera que sea, son manifestaciones legislativas congruentes con nuestro sistema jurídico, y tienen plena validez y vigencia.

IX. Tesis central: el minero en formalización NO ES ILEGAL

9.1. Argumento normativo

El principio de legalidad y el principio de tipicidad, ambos con rango constitucional, prohíben aplicar el rótulo sancionador de “ilegal” a quien la propia norma reconoce como sujeto en formalización. Bajo ese razonamiento, la definición del artículo 2 del DL N 1105 hace expresa distinción entre las tres



categorías. Confundirlas, insistimos, vulnera no solo la normativa vigente, sino también los principios constitucionales del debido procedimiento administrativo y de la seguridad jurídica.

9.2. Argumento sistemático

El artículo 307 del Código Penal, modificado por la Ley N 29815, tipifica el delito de minería ilegal como aquel que realiza actividad de exploración, extracción, explotación u otro acto similar de recursos minerales, metálicos 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. Además, el tipo penal exige un elemento objetivo (ausencia de autorización) y un elemento normativo de peligrosidad para el ambiente. Por lo tanto, y por ejemplo, quien se encuentra inscrito en el REINFO y opera bajo IGAFOM presentado no encaja en el tipo penal, precisamente porque cuenta con la habilitación provisional que otorga el proceso de formalización.

9.3. Argumento constitucional

El artículo 59 de la Constitución consagra la libertad de empresa, comercio e industria, y agrega que el Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad. Entonces, del conjunto normativo constitucional se desprende que la política pública debe orientarse a incorporar al aparato formal, no a expulsar mediante persecución penal a quien busca formalizarse.

X. El único núcleo verdaderamente ilegal: minería en zonas prohibidas

Como se ha señalado en la sección VI, la minería ejercida en zonas de exclusión absoluta es ilegal con prescindencia de cualquier otro elemento. Este es el núcleo duro contra el cual la política de interdicción del Decreto Legislativo N 1100 debe dirigirse con máxima intensidad. Tal es así que, no existe formalización posible para quien opera dentro de un parque nacional, un santuario histórico o una zona arqueológica: el suelo mismo está normativamente vedado. Por ende, en estos casos la interdicción es plenamente legítima y no admite argumento formalizador alguno.

Ejemplos concretos y bien documentados de minería ilegal por razón de lugar en el Perú incluyen: la extracción de oro aluvial en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja-Sonene y en la Reserva Nacional Tambopata (Madre de Dios); la actividad en cabeceras de cuenca del río Marañón declaradas intangibles por la Autoridad Nacional del Agua; la explotación no autorizada en zonas de



patrimonio arqueológico como Chan Chan o Nasca; y la extracción de material aurífero en riberas de ríos amazónicos sin fajas marginales autorizadas. En todos estos casos, aun si el operador se encontrara inscrito en el REINFO, la actividad sería ilegal por su ubicación.

XI. Análisis crítico: concesiones ociosas y reforma pendiente que genera un obstáculo en el proceso de formalización

11.1. La paradoja del sistema

El sistema concesional peruano presenta una paradoja notoria: mientras se persigue al pequeño minero que opera efectivamente sobre un área geológicamente productiva, se protege al gran titular concesionario que mantiene millones de hectáreas sin exploración real. El pequeño minero descubre vetas secundarias, salpicaduras, clavos y cuerpos menores que no fueron mapeados en los programas de exploración del titular, y sin embargo el ordenamiento actual lo obliga a suscribir contratos de explotación con dicho titular, o a limitarse a las áreas de libre denuncia o petitorio.

11.2. La lección del Código de 1950 a considerar

El Código de Minería de 1950 partía de una lógica distinta: quien descubre, tiene derecho. La posibilidad de solicitar concesiones desde una hectárea, con procedimiento accesible, permitía que el conocimiento geológico local se transformara en título minero legítimo. Así, un régimen que reconoce al descubridor incorpora al informal en lugar de expulsarlo. No obstante, la modernización del régimen ha ido en la dirección inversa: extensiones mínimas mayores, procedimientos más complejos, costos crecientes de sostenimiento, ausencia de banca de fomento para el pequeño productor minero, el minero artesanal o el ancestral.

11.3. Propuestas de reforma

Del análisis precedente se desprenden varias líneas de reforma normativa que merecerían ser exploradas por el legislador nacional. **Estas propuestas se orientan al doble objetivo de combatir eficazmente la minería ilegal auténtica y de incorporar al proceso formal a los operadores que hoy son estigmatizados sin base legal.**

- Incrementar el derecho de vigencia progresivamente cuando el titular no acredite trabajos efectivos en un plazo determinado, para desincentivar concesiones ociosas.



- Reincorporar la figura del "descubridor" con derecho preferente sobre denuncios o petitorios ubicados en salpicaduras y vetillas no mapeadas por el titular de la concesión mayor.
- Reactivar una banca de fomento minero especializada, con líneas de crédito, y comercialización lícita, en línea con lo hecho por ENAMI Chile.
- Simplificar el IGAFOM con protocolos por tipo de actividad y por región, reduciendo costos de tramitación para el pequeño operador.
- Fortalecer el control estatal sobre insumos químicos (mercurio, cianuro, explosivos), atacando la cadena de proveedores no autorizados.
- Impulsar la actualización cartográfica de zonas prohibidas, con difusión pública, para eliminar el pretexto del desconocimiento en las zonas de exclusión absoluta.

XII. Los insumos químicos: responsabilidad compartida en la cadena

Uno de los argumentos esgrimidos con frecuencia para descalificar globalmente a la minería de pequeña escala es el uso de insumos químicos controlados. Por ese motivo, dicha afirmación merece ser examinada en detalle para entender hacia dónde deben orientarse las responsabilidades legales. En primer lugar, tanto el mercurio elemental como los compuestos cianurados son sustancias fiscalizadas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y por la Policía Nacional del Perú a través de la Dirección Antidrogas (DIRANDRO). Por su parte, los explosivos comerciales están controlados por la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos (SUCAMEC), conforme al Decreto Legislativo N 1127.

De manera que, si los insumos químicos que deben circular exclusivamente por canales autorizados terminan siendo utilizados en operaciones no controladas, la responsabilidad no reside solo en el operador que los emplea, sino en toda la cadena: en el proveedor no autorizado que los distribuye, en el funcionario que omite su fiscalización y, eventualmente, en la red que los canaliza. De otro lado, cargar el reproche exclusivamente sobre el eslabón final —el pequeño minero— constituye una simplificación técnica. La política de fiscalización debería seguir la lógica de la cadena, iniciando el reproche en la fuente de suministro y no exclusivamente en el punto de consumo.

Si en la práctica los insumos químicos peligrosos circulan hacia operaciones no formalizadas, ello revela una falla del sistema de control estatal antes que una culpabilidad exclusiva del operador de



pequeña escala. La corrupción o negligencia en la cadena de proveedores autorizados es el eslabón que hace posible el resultado que se dice combatir. En suma, resulta indispensable la revisión del sistema completo, y verificar los ajustes necesarios para su severa aplicación y sanciones ejemplares en cuanto se vulneran los controles pertinentes.

XIII. Conclusiones

Del análisis previo es factible inferir se las siguientes conclusiones:

- La distinción entre minero ilegal, minero informal y minero en proceso de formalización está expresamente reconocida por el artículo 2 del Decreto Legislativo N 1105. Confundir estas categorías vulnera los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica.
- Configura minería ilegal, en sentido estricto, la actividad que se ejerce en zonas prohibidas (áreas naturales protegidas de uso indirecto, cabeceras de cuenca, patrimonio cultural, riberas y fajas marginales, zonas arqueológicas, zonas urbanas), o la que se ejerce sin cumplir exigencias administrativas y sin haber iniciado proceso de formalización.
- El minero en proceso de formalización, inscrito y vigente en el REINFO, NO es ilegal. Su condición está expresamente reconocida por la propia norma, y las prórrogas sucesivas del proceso confirman la voluntad legislativa de acompañamiento y no de criminalización.
- El delito de minería ilegal del artículo 307 del Código Penal requiere de manera concurrente ausencia de autorización y perjuicio o peligro concreto para el ambiente. La mera irregularidad administrativa no basta para configurar el tipo penal.
- El régimen concesional peruano requiere reformas orientadas a desincentivar concesiones ociosas, reconocer al descubridor de vetas secundarias no mapeadas por el titular mayor, reactivar una banca de fomento minero especializada y simplificar los procedimientos ambientales del pequeño operador.
- La responsabilidad por el uso indebido de insumos químicos peligrosos debe distribuirse a lo largo de toda la cadena de suministro, iniciando por la fiscalización efectiva de los proveedores



autorizados y no exclusivamente por la persecución del operador final. La ley y sanciones deben aplicarse de forma más severa.

- La estigmatización pública del "minero ilegal" cuando en realidad se refiere a operadores en formalización es una práctica jurídicamente errónea, socialmente injusta.
- La política pública sostenible en materia de pequeña minería y minería artesanal exige distinguir con precisión las tres categorías, dedicar el rigor sancionador a la minería ilegal en sentido estricto (zonas prohibidas, insumos delictivos, organización criminal), acompañar técnica al operador en formalización, y reformar el régimen concesional para incorporar en lugar de expulsar como solución.