



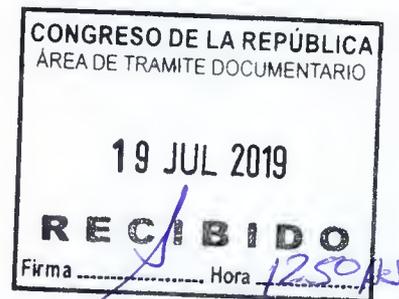
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
"Año de lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

La congresista de la República, **Alejandra Aramayo Gaona**, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en el pleno ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

**FÓRMULA LEGAL**

El Congreso de la República  
Ha dado la siguiente Ley



**PROYECTO DE LEY QUE PRORROGA LA FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL PARA LA FORMALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto establecer la prórroga para la fecha de presentación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal – IGAFOM (correctivo y preventivo) hasta el 31 de julio de 2020, establecido en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 019-2018-EM.

**Artículo 2. Cobertura y difusión**

A fin de lograr una mayor cobertura y difusión de los alcances del objeto de la presente ley, el Ministerio de Energía y Minas brindará un soporte tecnológico interoperable para que los pequeños mineros y mineros artesanales de todo el país puedan acceder a la Ventanilla Única Virtual para la formalización minera implementada por el sector.

Carlos Tubino Arias Schreiber  
Portavoz (T)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

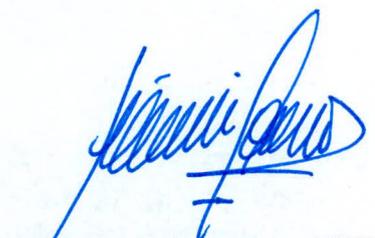
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA  
congresista de la república

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 12 de Agosto del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4590 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión (es) de ENERGÍA Y MINAS.

.....  
.....  
.....



**GIOVANNI FORNO FLÓREZ**  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

*[Faint handwritten notes and signatures at the bottom of the page]*

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1.1. Marco general

El artículo 66 de nuestra Constitución Política dispone que los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento, y por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y su otorgamiento a particulares. Asimismo, en los siguientes artículos se precisan que el Estado garantiza su conservación y aprovechamiento sostenible.

Por su parte, el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, precisa como principios generales que la *concesión minera obliga a su trabajo*, obligación que consiste en la inversión para la producción de sustancias minerales. Exponiendo la necesidad que el beneficiario de la concesión minera deberá cumplir con ese interés nacional de promover la actividad minera, pues es mandatorio que la concesión minera obliga a su operación de manera oportuna y responsable<sup>1</sup>.

En ese orden, mediante Decreto Legislativo N° 1293, se declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, y se crea el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal. Asimismo, mediante Decreto Legislativo N° 1336 se establecieron disposiciones para el Proceso de Formalización Minera Integral.

Por otro lado, con el desarrollo de la normatividad vigente mediante Decreto Supremo N° 018-2017-EM modificado por Decreto Supremo N° 046-2017-EM, se establecen disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral y los requisitos para la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de las personas naturales y jurídicas.

---

<sup>1</sup> Texto extraído del Proyecto de Ley 3983/2018-CR, de autoría de la Congresista Alejandra Aramayo Gaona.

En el Perú existen aproximadamente más de 500 mil mineros informales, una data referencial ya que debido a la falta de un registro o un censo nacional no se puede precisar con exactitud el número real de la actividad informal. Sin embargo, no es difícil precisar la necesidad de lograr una formalización de la actividad minera informal en todo el territorio nacional, pero atendiendo esta necesidad desde un enfoque del desarrollo sostenible de la pequeña minería y minería artesanal que promueva la pequeña economía de las familias en los diferentes departamentos. Por otra parte, el Estado pareciera que ha mostrado una posición un poco hostil hacia la actividad informal de la pequeña minería y minería artesanal en la medida que solo con la dación de ciertas normas este proceso pueda concluir exitosamente. No obstante, es necesario precisar que este proceso requiere de una promoción e impulso permanente, que no puede resolverse solo con medidas legislativas, sino con una verdadera priorización acciones continuas para su formalización integral<sup>2</sup>.

En ese sentido, el proceso de la formalización minera iniciado años atrás no ha logrado resolver el gran problema por el que atraviesa el país: la informalidad. Consideramos que proceso debe ser una constante, un esfuerzo permanente que no solo concluya con la actividad formalizada, sino exista una promoción permanente de la actividad de la pequeña minería y minería artesanal a fin de que ya formalizadas puedan seguir un rumbo de crecimiento ordenando y permita un dinamismo económico para el país, pero sobre todo para las economías locales.

En esa línea, el Ministerio de Energía y Minas sostiene que durante el 2017 orientó su labor a la implementación de nuevas políticas públicas para mejorar la competitividad y sostenibilidad del subsector minero, contribuyendo a la promoción de la inversión privada mediante condiciones legales, administrativas y sociales que han permitido se viabilicen inversiones por más de US\$ 12 mil millones a ejecutarse a partir del presente año. Sin embargo, consideramos que la implementación de estas políticas debe ser inclusivas a la pequeña minería y

---

<sup>2</sup> Texto extraído del Proyecto de Ley 3983/2018-CR, de autoría de la Congresista Alejandra Aramayo Gaona.

minería artesanal. Hablar como un conjunto único que proyecte el desarrollo nacional de manera que todos puedan lograr un beneficio común<sup>3</sup>.

## 1.2. Del problema a resolver

En el país se calcula hay cerca de 500 mil mineros informales, de los cuales desde el 2012 solo cerca de 7 mil mineros han sido formalizados.

A la fecha, existen cerca de 54 mil mineros registrados en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), de los cuales solo cerca de 1200 han presentado el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de las actividades de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM); cifra que representa solo un 2.2% del total de registrados. Ahora bien, de esa cifra de mineros registrados con IGAFOM presentado, no se puede concluir que todos obtendrán su formalización debido a que el IGAFOM está sujeto a evaluación y opinión de las entidades sectoriales, y las Direcciones Regionales de Energía y Minas de los Gobiernos Regionales para su final aprobación y autorización de inicio o reinicio de las actividades mineras.

Con los datos precisados, se calcula que cerca de un 98% de los pequeños mineros y mineros artesanales que se encuentran inscritos en el REINFO en el proceso de formalización quedarían fuera del proceso al 31 de julio de 2019. De nada habrá servido avanzar tanto porque la sanción es que cumplido el plazo quedan excluidos del REINFO y se convierten en ilegales.

Como hemos indicado en líneas atrás, en actualidad existen cerca de 54 mil personas naturales y/o jurídicas inscritos en el REINFO, pero este número de inscritos no representa el número de persona naturales y/o jurídicas que hayan presentado el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal-IGAFOM. En ese sentido, la consecuencia de no presentar el IGAFOM al 31 de julio de 2019, fecha en el que vence el plazo, es que se proceda con la exclusión del minero en vías de formalización del Registro Integral de Formalización Minera y por consiguiente

---

<sup>3</sup> Fuente: <https://mineriaenlinea.com/2018/05/gran-aporte-de-la-mineria-a-la-economia-peruana/>

no forme parte del Proceso de Formalización Minera Integral. Ello, sin duda, irrumpe el esfuerzo que se viene realizando para la formalización de la actividad minera en nuestro país, que ya *per se* es compleja.

De los cerca de 54 mil mineros en vías de formalización, cerca del 9% son personas jurídicas y casi un 90% son personas naturales. Asimismo, solo cerca de un 10% tributan.

El IGAFOM es un requisito indispensable para la culminación del proceso de formalización minera integral impulsado por el Gobierno Nacional. De acuerdo al Ministerio de Energía y Minas, este instrumento de gestión ambiental tiene como objetivo adecuar las actividades de la pequeña minería y de la minería artesanal a las normas ambientales vigentes, lo cual permitirá al operador u operadora informal, identificar, controlar, mitigar o prevenir los impactos ambientales negativos de la actividad minera que desarrolla, así como establecer y adoptar las medidas ambientales según correspondan para el adecuado desarrollo de sus operaciones<sup>4</sup>.

Según el Ministerio de Energía y Minas, para efectos de la evaluación del IGAFOM, la elaboración y presentación de documentos por parte de los mineros informales, así como la emisión de los actos administrativos e informes por parte de las autoridades competentes, se realiza a través del Sistema de Ventanilla Única. Una vez completados los formatos, el minero en vías de formalización debe imprimirlos y presentarlos ante la Dirección o Gerencia de Energía y Minas de su región, o la que haga sus veces. Para Lima metropolitana la presentación es ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros -DGAAM del Ministerio de Energía y Minas<sup>5</sup>.

El Ministerio de Energía y Minas del Perú ha reportado que cerca de 5000 formalizaciones mineras, cuyos principales avances se dan en Puno (1,992), Ayacucho (1,549) y La Libertad (1,519); mientras otras ciudades

---

<sup>4</sup> Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/27732-mem-el-31-de-julio-vence-el-plazo-para-la-presentacion-del-igafom>

<sup>5</sup> Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/27732-mem-el-31-de-julio-vence-el-plazo-para-la-presentacion-del-igafom>

como Arequipa (599) y Lima (113) siguen el mismo proceso con miras a una actividad sostenible a nivel económico, social y ambiental. Además, el ente rector emitirá el carné de identificación del minero en vías de formalización, cuya inscripción estará en el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo)<sup>6</sup>. Por otra parte, se calcula que desde el 2012 el contrabando de oro suma más de USD \$ 15, 000 millones.

Es allí entonces donde radica la necesidad de ampliar el plazo para la presentación del IGAFOM por parte de todos los mineros registrado en el REINFO, que por determinadas circunstancias y motivos no han logrado presentar el instrumento de gestión ambiental de manera oportuna. Teniendo en consideración, además, que el proceso de formalización minera no ha avanzado como se esperaba y, por ende, no ha resuelto el problema de la informalidad en el sector de la pequeña minería y minería artesanal.

Durante la primera Convención Internacional y VIII Congreso de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, denominado "Formalizar para crecer", realizada en Arequipa, el actual Viceministro de Minas precisó que el sector ha identificado tres barreras principales en el referido proceso. Ellas son: titularidad de derecho minero, acceso a terreno superficial para labores mineras y aspectos relacionados con sostenibilidad del proceso, que incluye lo ambiental, seguridad y salud, y comercialización<sup>7</sup>.

El IGAFOM está compuesto por dos aspectos: Correctivo, que comprende la corrección, mitigación, cierre y/u otras medidas que permitan minimizar los impactos ambientales negativos generados en el área donde el minero informal declare que ha desarrollado y viene desarrollando actividad minera; y Preventivo, que comprende identificación, prevención, control, supervisión, medidas de cierre y/u otras medidas que permitan minimizar los impactos

<sup>6</sup> Fuente: <https://www.plataformaintegraldemineria.org/es/noticias/peru-sensibilizan-mineros-sobre-importancia-de-la-formalizacion-en-ancash>

<sup>7</sup> Fuente: <http://www.minem.gob.pe/sector.php?idSector=20>

ambientales negativos a generarse en el área donde el minero informal declare que va a desarrollar actividad minera<sup>8</sup>.

En ese mismo orden, creemos es necesario plantear la necesidad de seguir con el proceso de formalización no solo por la importancia de crecer de manera ordenada y se logren mayores beneficios a través del dinamismo económico local, sino también porque un productor informal tiene, entre otras, muchas desventajas como<sup>9</sup>:

- No tener acceso a la propiedad de los derechos mineros ni a trabajar permanentemente.
- Se está sujeto a constantes conflictos dentro de la comunidad y frente a terceros.
- No se puede invertir en mejoras por temor a ser desalojados en cualquier momento.
- Pagar sobrepagos por los insumos a utilizar para las labores mineras.
- No es posible acceder a condiciones mínimas en el aspecto laboral, de salud y seguridad.
- No ser sujeto de crédito ni tener acceso a fuentes de financiamiento.
- Se contribuye a depredar el medio ambiente.

Asimismo, en el documento elaborado por la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas: Guías Mineras, Formalización de Actividades Mineras, 2005, se precisan aspectos importantes en el proceso de formalización como:

- La legalización que es un aspecto esencial del proceso de formalización que implica la existencia de un marco legal específico para la pequeña minería y minería artesanal.

<sup>8</sup> Fuente: <http://www.regionlalibertad.gob.pe/noticias/regionales/10788-invocan-a-mineros-artesanales-presentar-igafom-para-cumplir-con-proceso-de-formalizacion>

<sup>9</sup> Ministerio de Energía y Minas: Guías Mineras, Formalización de Actividades Mineras, 2005.

- Las condiciones laborales, de salud y seguridad, las cuales comprenden el sitio donde se realizan las labores mineras incluyendo el desarrollo y aplicación de sistemas de prevención, preparación y respuesta a emergencias.
- La capacitación que es otro aspecto clave del proceso de formalización que comprende promover programas de capacitación en el área - Legal, Técnica y de Gestión Ambiental - conjuntamente con las asociaciones regionales de pequeños productores y mineros artesanales reconocidas.
- Las fuentes de crédito y financiamiento que comprenden desarrollar esquemas apropiados para esta actividad.
- El acceso a la información que comprende el acceso a la información geológica.

Asimismo, el referido documento precisa las ventajas de formalizar la actividad minera, la cual reproducimos en su integridad en líneas siguientes:

- Seguridad jurídica: La formalización permite asegurar que los derechos de propiedad sean incuestionables.
- Herencia familiar: La formalización de la propiedad garantiza que los propietarios puedan dejar en herencia a la familia el patrimonio e inversión que han logrado acumular. Del mismo modo, la creación de procedimientos más simples de formalización permite a su vez realizar independizaciones a bajos costos.
- Eliminación de conflictos: La formalización de la propiedad elimina conflictos entre la comunidad y frente a terceros (otros y en algunos casos titulares de derechos de propiedad privados) pero también al interior de la misma.

- Incentivo a la inversión: El minero que recibe el título de propiedad con todas las garantías sabe que no será desalojado y, por lo tanto, amplía sus fronteras de inversión. No sólo se preocupa por hacer mejoras en las operaciones, sino que también invierte en servicios y acciones de salubridad que mejoran el valor del derecho.
- La propiedad como un valor de intercambio:  
Los títulos formalizados elevan el valor de mercado del derecho minero que puede ser transado sin restricciones. La seguridad legal que ofrece la propiedad formalizada permite que ella pueda ser utilizada para cumplir el requisito de garantías hipotecarias o, simplemente, el de garantía genérica e incluso el de domicilio, exigido en las diferentes operaciones de crédito a las que pretende acceder el propietario formalizado.

### **1.3. Sobre la actividad de la pequeña minería y minería artesanal**

1. Definiciones de productores mineros según Ley:
  - Pequeño Productor Minero (PPM), no supere la producción 350 TM/día
  - Productor Minero Artesanal (PMA), no supere la producción de 25 TM/día
2. Hemos indicado que el Ministerio de Energía y Minas estima que hay más de 500 mil mineros entre pequeños mineros y mineros artesanales, de ellos solo 54 mil están en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), de los cuales solo cerca de 6 mil registran operaciones de ventas con cruce con SUNAT.
3. Lo dicho en líneas atrás, sugiere una pérdida en recaudación de Impuesto a la Renta entre US\$ 1,131 y US\$ 1,741 millones del 2003 – 2014. Existen 4 regímenes complejos para los PPM y PMA (RUS, RER, RMT y RG).

4. Problema en la venta interna de Oro exonerado del IGV, las PPM y PMA que producen y venden oro exonerado del IGV, al no tener derecho al crédito fiscal ni derecho a la devolución del impuesto pagado en sus adquisiciones, añaden dicho IGV al precio de venta final produciéndose un efecto de acumulación, es decir, el comprador adquiere oro exonerado con IGV ocultamente incluido.
5. En los últimos 10 años se perdió por producción no registrada de 35 Tn de oro al año en promedio, lo que equivale a 1,426 millones de USD. Así mismo, se dejó de recaudar más de 100 millones de USD de impuesto a la renta por año. El 2018, la producción fue de 142 Tn y la exportación fue de 202 Tn, hay una brecha de 60 Tn.

#### **1.4. La importancia de la actividad minera**

La actividad minera en nuestro país es una fuente generadora de desarrollo y tiene un papel preponderante en la economía nacional y aporta cerca del 10% del PBI. El Perú tiene un sitio significativo en la producción minera mundial, pues se ubica entre los primeros países productores de plata, cobre, zinc, estaño, plomo y oro. A manera de ejemplo, la minería metálica registró en febrero del año 2018 un aumento por la mayor producción de zinc en 8.59%; hierro, 41.17%; cobre, 0.67%; plata, 2.02%; plomo, 5.75%, y estaño, 5.87%<sup>10</sup>.

Asimismo, el Ministerio de Energía y Minas sostiene que durante el 2017 orientó su labor a la implementación de nuevas políticas públicas para mejorar la competitividad y sostenibilidad del subsector minero, contribuyendo a la promoción de la inversión privada mediante condiciones legales, administrativas y sociales que han permitido se viabilicen inversiones por más de US\$ 12 mil millones a ejecutarse a partir del presente año. Sin embargo, consideramos que la implementación de estas políticas debe ser inclusivas a la pequeña minería y

---

<sup>10</sup> Fuente: <https://elperuano.pe/noticia-aporte-de-mineria-al-pbi-65726.aspx>

minería artesanal. Hablar como un conjunto único que proyecte el desarrollo nacional de manera que todos puedan lograr un beneficio común<sup>11</sup>.

Para la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, un incremento del 15% de las exportaciones mineras significaría una expansión de 2.1% del PBI, que se explica por los efectos directos e indirectos que genera la actividad en la economía. Se crearían empleos que alcanzarían el 0.9% de la población económicamente activa (PEA). El sector público incrementaría sus ingresos en 9,000 millones de soles y el valor de la deuda pública se reduciría. Además, el sector externo experimentaría una ganancia de divisas, una reducción del déficit en cuenta corriente y una ligera caída del tipo de cambio de 2%<sup>12</sup>.

## II. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

La presente propuesta normativa no dispone irrogar gastos al presupuesto de la República, por el contrario, propone adoptar medidas que contribuyan a seguir con el proceso de la formalización de la actividad de la pequeña minería y minería artesanal a fin de promover un crecimiento ordenado que dinamice la inserción de la economía nacional, pero sobre todo la economía local en donde se realizan estas actividades en todo el territorio nacional.

## III. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La presente norma no contraviene la legislación vigente, sino plantea ampliar los plazos establecidos en una norma de menor jerarquía que es compatible con las necesidades actuales de prorrogar la fecha para la presentación del IGAFOM que concluye el 31 de julio, y de esa manera se pueda seguir el proceso de la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.

<sup>11</sup> Fuente: <https://mineriaenlinea.com/2018/05/gran-aporte-de-la-mineria-a-la-economia-peruana/>

<sup>12</sup> Fuente: <https://elperuano.pe/noticia-aporte-de-mineria-al-pbi-65726.aspx>