LA NUEVA LEY MAPE: ¿UN PROYECTO EN MARCHA?



Prohibida su reproducción y/o difusión

Por:
CARLA MARES.
Decana de la Facultad de Derecho
de la Universidad del Pacífico e
investigadora CIUP.



Prohibida su reproducción y/o difusión



Se hace imprescindible trabajar en un proyecto de Ley MAPE que trace un camino alineado con los verdaderos intereses del país.

En los últimos meses hemos escuchado, recurrentemente, hablar en distintos medios y a distintos actores sobre la Ley MAPE (Minería Artesanal y de Pequeña Escala) y el REINFO (Registro Integral de Formalización Minera). ¿La razón? El vencimiento del REINFO tenía una fecha determinada: 31 de diciembre de 2024 y muchos querían prorrogarlo por tercera vez. Como ya sabemos, esto fue lo que sucedió y, desde entonces, lo visto en torno al borrador del predictamen de la Ley MAPE en el Congreso parece indicar que será un proyecto que incluye una sola mirada, la de los mineros informales (e ilegales, en algunos casos).

En este artículo haremos un repaso de los hitos que nos trajeron al punto en el que hoy nos encontramos.

NORMATIVA QUE BUSCA FORMALIZAR LA MAPE EN NUESTRO PAÍS

La MAPE es una actividad tradicional de nuestra economía, cuyo crecimiento en las últimas décadas ha motivado una regulación encaminada a promover su formalización. Ello, con la finalidad de que se lleve a cabo bajo estándares mínimos de cumplimiento de la normativa administrativa, laboral, tributaria, medioambiental, que salvaguarde la salud y seguridad de los propios mineros y de todos los peruanos.

La normativa en torno a la MAPE empezó con su proceso de formalización, que se ha tentado en nuestro país desde hace más de 20 años.

- **Proceso ordinario de formalización:** la formalización de la MAPE se inicia en 2002 con la Ley N° 27651.
- **Proceso extraordinario de formalización:** el Decreto Legislativo N° 1105 crea el proceso extraordinario de formalización en 2012.
- **Proceso integral de formalización:** en 2017 el Decreto Legislativo N° 1293 regula el proceso integral de formalización y crea el REINFO.

En efecto, este proceso integral de formalización contempla la creación del REINFO, que busca ser un registro bajo el cual los mineros no dejen de producir mientras culminan su proceso de formalización. Esto, a simple vista, resultaba un buen mecanismo para dar continuidad a la operación minera de los actores de la MAPE en tanto terminasen de cumplir todos los requisitos exigidos para ser “formales”.

Prohibida su reproducción y/o difusión

Se trataba de un registro "de paso"; mas no de un estado permanente para los mineros en vías de formalización, como parece serlo si miramos las continuas prórrogas que se han sancionado:

- **2019**: la Ley N° 31007 extiende el REINFO hasta diciembre de 2021.
- **2021**: mediante la Ley N° 31388, se vuelve a prorrogar hasta diciembre de 2024.
- **2024**: la Ley N° 32213 establece la ampliación del REINFO por un período de 6 meses (hasta junio de 2025), con la posibilidad de una prórroga adicional por 6 meses vía Decreto Supremo.

Esto resulta sumamente grave, pues el REINFO se ha constituido en un cobijo legal:

(I) Que alberga también a mineros ilegales, dado que establece expresamente que se exime de responsabilidad penal a todos los inscritos en el REINFO. Recordemos que el Decreto Legislativo N° 1607 da luz verde para que la minería ilegal siga reinando en nuestro país, al señalar que quien esté en el REINFO –sea cual sea su condición (activo o suspendido)– puede ejercer la actividad minera sin ningún tipo de control ni fiscalización.

(II) Que se extiende, sin ningún resultado, hasta la fecha. El REINFO tenía la vocación de ser un registro temporal que, al parecer, se extiende sin fin (vistas las continuas prórrogas), y que está siendo aprovechado por los ilegales, generando ingresos que no tributan y afectando gravemente el medio ambiente. La normativa actual no favorece ni al Estado ni a los mineros informales. Tal como se suceden los hechos, el REINFO no es más que un incentivo perverso para inscribirse y operar sin tener la necesidad (ni la intención, probablemente) de cumplir el estándar mínimo que exige la formalización, porque los interesados pueden seguir lucrando con esta actividad a costo cero.

En este escenario, es importante tener en cuenta lo ocurrido el 5 de noviembre de 2024. En esa fecha se dejó al voto de los magistrados del Tribunal Constitucional la decisión sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Loreto contra la Ley N° 31388 (y normas conexas). Esta deliberación aún está pendiente de darse a conocer.

EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1607: UNA OPORTUNIDAD PÉRDIDA

En diciembre de 2023, el Poder Ejecutivo dio el Decreto Legislativo N° 1607, cuya Primera Disposición Complementaria Final establecía los siguientes requerimientos, que debían cumplirse en un plazo de 90 días (calendario) para no ser expulsado automáticamente del REINFO:

- Quien tuviese una inscripción suspendida (sea persona natural, sea persona jurídica) por más de un año, debía levantar dicha condición ante el MINEM.
- Quien tuviese una inscripción (sea persona natural, sea persona jurídica) y realizase explotación en una concesión minera vigente, debía presentar ante el MINEM el contrato de explotación o de cesión.

Asimismo, esta norma facultaba a la Policía Nacional a aplicar las acciones previstas para la interdicción de la minería ilegal, consignadas en el Decreto Legislativo N° 1100, cuando un titular de REINFO suspendido tuviese en su poder –sin la autorización administrativa correspondiente– artefactos o materiales explosivos.

El plazo de 90 días antes mencionado se vencía el 20 de marzo de 2024. No obstante, ese mismo día se publica la Ley N° 31989 dada por el Congreso, que contiene un artículo único cuyo propósito exclusivo es derogar la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1607. Se pierde así una gran oportunidad, a mi modo de ver, de sincerar el REINFO y "separar la paja del grano" como un paso previo a su fin, previsto para el 31 de diciembre de 2024.

Prohibida su reproducción y/o difusión

La dación de la Ley N° 31989 mostraba claramente la intención del Congreso de apoyar la causa de los mineros informales e ilegales, quienes buscan prorrogar un sistema que no solo no ha funcionado, sino que ha sido la patente de corso para la minería ilegal e, indirectamente, para todas las actividades ilícitas con las que se asocia, en los niveles local e internacional.

PROYECTO DE LEY MAPE: UNA PROPUESTA RECHAZADA SIN SIQUIERA REVISARLA Y DISCUTIRLA

El 21 de noviembre de 2024, el Ejecutivo envío con carácter de "muy urgente" el Proyecto de Ley N° 9555/2024-PE para que el Congreso lo evaluase y, en su caso, lo aprobase, en vista de que el REINFO se daba por terminado el 31 de diciembre de 2024. Este proyecto tenía la intención de ser una propuesta para encauzar el proceso de formalización de la MAPE de una manera distinta, dejando atrás un sistema que evidentemente no ha funcionado.

Entre algunos puntos recogidos en este proyecto de ley, destaco los siguientes:

1) Daba los incentivos que se necesitan para celebrar contratos de explotación y de cesión.
2) Establecía la simplificación de trámites administrativos y creaba el Sistema Nacional Interoperable de la MAPE.
3) Regulaba aspectos tributarios vinculados, por ejemplo, con la liquidación de compra.
4) Fortalecía las competencias de las regiones para supervisar y fiscalizar la MAPE, asignándoles recursos para ello (10% del canon minero y, desde 2026, asignación directa de recursos por parte del MEF).
5) Suponía la intervención del MINEM, junto con otros organismos del Estado, en coordinación con los Gobiernos Regionales, para dar soluciones conducentes a que la MAPE trabaje cuidando los impactos medioambientales, respetando las normas de seguridad y salud del trabajo y contribuyendo con el crecimiento económico del país.
6) Expresaba claramente el rechazo frontal a la explotación infantil y planteaba una lucha explícita contra la minería ilegal (derogando la norma que la exonera de responsabilidad penal).

Prohibida su reproducción y/o difusión





Como todo proyecto de ley, era perfectible y podría haberse discutido con el fin de ser ajustado en lo que fuese necesario. Sin embargo, esto no fue así. Poco se escuchó respecto a los pros y contras de este proyecto de ley, lo que evidenció un total desinterés del Congreso por darle una solución al país en este asunto de tanta relevancia. En lugar de ello se decidió, sin más, prorrogar el REINFO por 6 meses más. Este plazo se otorgaba en el citado proyecto de ley, como un período de tránsito entre el REINFO y la nueva normativa. Así, se daba la oportunidad a aquellos mineros que realmente tuvieran la posibilidad (y la intención) de culminar con su proceso de formalización iniciado con anterioridad. Esto muestra, una vez más, la intención de un Congreso que elude su responsabilidad.

CONCLUSIONES

A mi modo de ver, el Proyecto de Ley N° 9555/2024-PE, aunque tardío, significaba un nuevo comienzo y una propuesta atendible para reconducir el proceso de formalización de la MAPE. Y, si bien podría considerarse como un proyecto con algunas deficiencias, también tenía ciertas virtudes; sobre todo, era una propuesta "en blanco y negro" para discutir la alternativa que sustituiría el fallido proceso de formalización que está aún vigente.

La cobertura que ha dado –y sigue dando– el REINFO a la minería ilegal es evidente, y tiene una correlación directa con el incremento de la criminalidad en nuestro país. No podemos olvidar que la minería ilegal contamina y deforesta, opera en zonas prohibidas (por ejemplo, riberas de ríos) y zonas intangibles (áreas protegidas), utiliza maquinarias (dragas) e insumos prohibidos (mercurio), causando daños irreversibles y de gran calado al medio ambiente, a la salud y a la seguridad personal. Y, no menos importante, se vincula al crimen organizado (narcotráfico, trata de personas, explotación infantil, lavado de activos, entre otros delitos) traspasando fronteras.

En ese sentido, podemos afirmar que se hace imprescindible y urgente trabajar en un proyecto de Ley MAPE que, siguiendo en varios aspectos el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo hace unos meses, trace un camino alineado con los verdaderos intereses del país y ordene las cosas. Es menester que, dados los acontecimientos que todos conocemos, el Estado dé una clara muestra de que busca retomar las funciones que todos esperamos cumpla en concordancia con el mandato constitucional y las expectativas de los ciudadanos.

Prohibida su reproducción y/o difusión