

Opinión Legal

Proyecto de Ley que
establece un régimen de
solicitud y otorgamiento
de concesiones mineras
en las zonas de pequeña
minería y minería
artesanal de Madre de
Dios comprendidas en el
Anexo 1 del Decreto
Legislativo 1100

Setiembre 2023



SPDA

Opinión Legal

Proyecto de Ley que establece un régimen de solicitud y otorgamiento de concesiones mineras en las zonas de pequeña minería y minería artesanal de Madre de Dios comprendidas en el Anexo 1 del Decreto Legislativo 1100

Setiembre 2023



SPDA

Edición:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autores:

Shiomara Yabar, José Luis Capella, Luis Zari, Katherine Sánchez, Wendy Ancieta y Diana Suárez.

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA (2023). *Opinión legal: Proyecto de Ley que establece un régimen de solicitud y otorgamiento de concesiones mineras en las zonas de pequeña minería y minería artesanal de Madre de Dios comprendidas en el Anexo 1 del Decreto Legislativo 1100.* Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora

Directora de Biodiversidad y Pueblos Indígenas: Silvana Baldovino

Director de Bosques y Servicios Ecosistémicos: José Luis Capella

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Primera edición digital, setiembre 2023

Libro electrónico de acceso abierto en:

www.repositorio.spda.org.pe

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que –desde su fundación en el año 1986– ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

Introducción

En el presente documento, la Sociedad Peruana de Derechos Ambiental (SPDA) analiza el Proyecto de Ley 3377/2022, “Proyecto de Ley que establece el régimen de solicitud y otorgamiento de concesiones mineras en las zonas de pequeña minería y minería artesanal en el departamento de Madre de Dios”. Se tomaron en cuenta antecedentes y actual contexto que vive la región amazónica, con el soporte de una base jurídica e investigaciones.

Índice

Introducción	4
1. Antecedentes	6
2. Base jurídica.....	6
3. Contexto	7
4. Opinión	8
5. Conclusiones y recomendaciones finales.....	18

1. Antecedentes

- 1.1. Con fecha 20 de octubre de 2022, el congresista por Madre de Dios, Eduardo Salhuana, de Alianza Para el Progreso, presentó el Proyecto de Ley 3377/2022, “Proyecto de Ley que establece el régimen de solicitud y otorgamiento de concesiones mineras en las zonas de pequeña minería y minería artesanal en el departamento de Madre de Dios”, que establece el régimen especial de concesiones mineras extinguidas en las zonas de pequeña minería y minería artesanal de Madre de Dios comprendidas en el Anexo 1 del Decreto Legislativo 1100 (en adelante el “proyecto de ley”).
- 1.2. El 24 de octubre de 2022, el proyecto de ley fue remitido a la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.
- 1.3. El congresista sustentó su propuesta ante el Pleno de la Comisión de Energía y Minas, en su tercera sesión ordinaria, el 21 de diciembre de 2022.
- 1.4. El 19 de mayo de 2023, la Comisión de Energía y Minas, en sesión extraordinaria, presentó el predictamen recaído en el proyecto de ley, con texto sustitutorio: “Ley que establece régimen especial concesiones mineras en las zonas de pequeña minería y minería artesanal en el departamento de Madre de Dios”.

2. Base jurídica

La base normativa revisada y analizada para efectuar los comentarios y aporte al proyecto de ley es la siguiente:

- 2.1. Constitución Política del Perú 1993
- 2.2. Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- 2.3. Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- 2.4. Decreto Supremo 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.
- 2.5. Ley 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal.

- 2.6. Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- 2.7. Decreto Legislativo 1100, decreto legislativo que regula la Interdicción de la minería ilegal en toda la república y establece medidas complementarias.
- 2.8. Decreto Legislativo 1293, decreto legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.
- 2.9. Decreto Legislativo 1336, decreto legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral.
- 2.10. Decreto de Urgencia 012-2010, decreto de urgencia declara de interés nacional ordenamiento minero en Madre de Dios.

3. Contexto

Las actividades de minería artesanal y pequeña minería en el Perú fueron incorporadas con la Ley 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal en el año 2002 y su reglamento se aprobó en 2009 mediante el Decreto Supremo 005-2009-EM.

En este periodo se definieron, por primera vez, las denominaciones: pequeño productor minero (PPM) y productor minero artesanal (PMA). El proceso de formalización minera en Madre de Dios ha sido amplio y complejo, rebasando en todas las oportunidades la actuación del Estado para controlar la actividad informal e ilegal.

Dinamizar el proceso de formalización minera es una prioridad considerando el escalamiento de las economías ilegales; en ese sentido, consideramos que formalizar a los mineros que se encuentran desarrollando sus actividades sin la autorización de inicio de actividades es de especial importancia más aún, cuando sabemos que las cifras de deforestación y contaminación por mercurio se incrementan sin determinarse responsables sociales ni ambientales. Sin embargo, creemos que el proceso de formalización minera debe hacerse respetando los estándares ambientales mínimos y los derechos de uso del suelo preexistentes.

4. Opinión

Con el proyecto de ley, el congresista Eduardo Salhuana plantea establecer un régimen de solicitud y otorgamiento de concesiones mineras en áreas correspondientes a concesiones mineras extinguidas en zonas de pequeña minería y minería artesanal de la región Madre de Dios; sin embargo, consideramos que la propuesta normativa debe considerar los puntos que exponemos a continuación:

4.1. Sobre la situación del ordenamiento territorial de Madre de Dios y el impacto de la aplicación inmediata de esta medida

Artículo 2°.- Acceso al régimen

Pueden acceder a este régimen, solo las personas naturales o jurídicas inscritas en el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo) en las zonas de pequeña minería y minería artesanal comprendidas en el anexo 1 del Decreto Legislativo 1100, que se encuentren con estado vigente en el registro en mención, y respecto a la cuadrícula declarada en su Instrumento de Gestión Ambiental (IGAC) o su Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera (IgafoM) en sus dos aspectos (correctivo y preventivo), en dos supuestos:

- a) Otorgamiento de concesión minera metálica a minero en proceso de formalización que cuente con Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) o Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera (IgafoM) aprobado.***
- b) Otorgamiento de concesión minera metálica a minero en proceso de formalización que cuente con Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) o Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera (IgafoM) presentado.***

De acuerdo con la Dirección General de Asuntos Ambientales del Agrarios del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri)¹, La región de Madre de Dios cuenta con un 79.80% de su superficie con estudios de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (en adelante, el “CTCUM”). Es así como, en dicha superficie se identifican 3,827,910 ha con CTCUM a nivel de reconocimiento; áreas naturales protegidas por el Estado sobre una superficie de 2,681,885 ha. Asimismo, estudios realizados por el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) e Instituto Nacional de Desarrollo (Inade) han determinado una superficie de 199,757 ha, lo que

¹ <https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/p-agraria/clasif-tierras-uso-mayor-selva.pdf>

significa que gran parte de su territorio ya cuenta, preliminarmente, con una identificación de sus características ecológicas y posibilidades de aprovechamiento sostenible en zonas categorizadas como para cultivo permanente, cultivo en limpio, pastos, forestal y de protección.

No obstante, el año pasado se aprobó el reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, a través del Decreto Supremo 005-2022-Midagri, el cual añadió nuevos criterios para la identificación del potencial de la tierra, lo que supone realizar un análisis mayor para conocer realmente las posibilidades de otorgamiento de derechos en la región.

Vale la pena recordar que el departamento de Madre de Dios fue uno de los pioneros en contar con una propuesta de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) que, si bien quedó como un documento de propuesta, como bien indica el Sistema Nacional de Información Ambiental (Sinia) “quedó como un documento de trabajo que sin embargo sirvió para que algunas instituciones lo utilicen en forma aislada y no como parte de un proyecto regional orientado al desarrollo sostenible de Madre de Dios”². Es claro, por ello, que la ausencia de un real ordenamiento del territorio y zonificación se pueden remontar a varias décadas. Así también, los procesos que no han considerado el impacto de otorgar derechos de manera desordenada no han hecho más que empeorar la situación.

En este sentido, y con el objetivo de construir una herramienta que permita uniformizar el manejo de la información catastral en Madre de Dios, el 18 de febrero de 2009 se creó el catastro único regional. Ya para entonces, se había advertido que uno de los principales problemas en la región era la superposición de derechos entre concesiones (forestales y mineras) y predios rústicos. Por ello, se vio en la uniformización de criterios y, sobre todo, en la recopilación de información catastral en tiempo real, una alternativa de solución para frenar el otorgamiento de dos o más derechos sobre una misma superficie.

Procesos como el de otorgamiento de derechos sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre, y sus títulos habilitantes, también se realizaron sin contar con un ordenamiento general, pero sí consideraron la vigencia de derechos preexistentes, así como el respeto por derechos consuetudinarios. En ese sentido, se evidencia que no se ha contado con la información óptima para tomar decisiones que involucren el aprovechamiento de varios recursos naturales. Es decir, no se ha podido implementar aquello que ordena el artículo 13 de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, en el sentido que se debe: “evitar el otorgamiento de

² <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/propuesta-zonificacion-ecologica-economica-departamento-madre-dios>.

derechos que genere conflictos por superposición o incompatibilidad de los derechos otorgados o degradación de los recursos naturales”.

Todo este marco señala claramente que no existe un ordenamiento territorial adecuado en la región y que no se cuenta con información actualizada e interoperable sobre los derechos que han sido otorgados, lo que supone claros riesgos; no solamente de superposición de derechos mineros o agrarios con derechos forestales o, incluso, con derechos territoriales de pueblos indígenas, sino también de actividades ilícitas como tráfico de tierras o minería ilegal y la corrupción asociada a ello.

La zona descrita en el Anexo 1 del Decreto Legislativo 1100 no es ajena a dicha situación. Si bien establece la superficie donde se podrán realizar actividades mineras a cargo de PPM y PMA, respetándose lo establecido en el artículo 5 del mismo Decreto Legislativo donde, entre otras, se prohíbe el uso de dragas u otros artefactos similares en todos los cursos de agua, además del uso de maquinaria pesada; lo cierto es que la superposición en el otorgamiento de derechos no se ha detenido en la región.

Por ejemplo, es común en Madre de Dios encontrar a titulares de concesiones forestales maderables, de conservación o ecoturismo, quienes se enfrentan a la presencia de actividades ilegales al interior de sus concesiones: tala ilegal, cambio de uso de tierra o minería en cuerpos de agua, perjudicando los fines para los que las concesiones fueron otorgadas, llevándolos, en muchos casos, a optar por abandonarlas.

Por ello, todo proceso que busque otorgar derechos en estos espacios debe resolver esta cuestión como una condición habilitante que garantice el ejercicio de los derechos adquiridos y evite mayores conflictos en dichos espacios. Al respecto consideramos necesario observar por lo menos lo siguiente:

- Se debe establecer un proceso por el cual se garantice que el proceso de formalización minera en la zona delimitada como apta para su desarrollo sea respetado en todos sus límites y no se extienda a otras áreas, aun cuando gráficamente parezcan ser de “libre disponibilidad”. Por ello, el primer requisito a verificar debería ser la superficie donde el minero en proceso de formalización realiza sus operaciones y esta no debería simplemente aprobarse a la cuadrícula declarada por la persona interesada. Requeriría entonces, de una inspección en campo con respaldo de instrumentos de medición exactos.
- En este momento, además, debería verificarse que la superficie solicitada para formalización se encuentre libre de superposición con algún otro título habilitante; para ello, la Dirección Regional de Energía, Minas e

Hidrocarburos (Dremh), del Gobierno Regional de Madre de Dios, deberá solicitar información previa vinculante a las otras entidades generadoras de catastro en la región: Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre y la Dirección Regional de Agricultura, toda vez que se ha verificado que la autorización de uso del terreno superficial muy pocas veces se ha obtenido, ya que, hasta el momento, y a pesar de los múltiples esfuerzos realizados, el titular minero y el titular del suelo no llegan a común acuerdo. En este punto, se debe tener en cuenta, además, la teoría de los derechos adquiridos, la misma que establece que la ley nueva no tiene facultades para dejar sin efectos aquellos derechos que la persona adquirió antes de la nueva ley, es decir, no existe la posibilidad – salvo excepciones expresas – de su aplicación retroactiva.

Frente a esta situación y con el ánimo de disminuir las cifras de conflictos y violencia en Madre de Dios, resulta clave que el proceso de formalización minera cuente con opinión previa vinculante de las entidades generadoras de catastro en Madre de Dios. Bajo esta lógica, consideramos necesaria la modificación del artículo 2 bajo el texto siguiente:

Artículo 2.- Acceso al régimen

Pueden acceder a este régimen, solo las personas naturales o jurídicas inscritas en el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo) en las zonas de pequeña minería y minería artesanal comprendidas en el anexo 1 del Decreto Legislativo 1100, que se encuentren con estado vigente en el registro en mención, y respecto a la cuadrícula declarada de su Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (Igc) o su Instrumento de Gestión Ambiental para la formalización minera (Igafo) aprobado, siempre que se verifique no se encuentre superpuesta con otros derechos preexistentes o, de verificarse la existencia de superposición, deberá contar con la opinión previa favorable de la entidad competente y del titular del título habilitante.

Para ello, el Gobierno Regional de Madre de Dios, bajo la supervisión del Ministerio de Energía y Minas, elaborará en un plazo de 90 días, desde la emisión del reglamento, un estudio físico legal de la superficie que abarca el anexo 1 del Decreto Legislativo 1100, e incorporará en el catastro regional la información actualizada de los derechos otorgados y títulos habilitantes en dicho sector.

4.2. Sobre la presentación de Instrumentos de Gestión Ambiental para obtener la titularidad de la cuadrícula minera

Artículos 4°.- Titulación de áreas con Instrumentos de Gestión Ambiental presentados

El minero informal inscrito en el Reinfo³, en condición de vigente, que cuente con su Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC)⁴ o su

Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera (Igafo)⁵, presentado ante la autoridad competente, en sus dos aspectos (correctivo y preventivo), podrá acceder a la titularidad de la cuadrícula

minera declarada y donde realiza sus operaciones, cumpliendo el trámite siguiente:

(...)

La redacción anterior corresponde a la propuesta original del artículo 4, el cual fue modificado por la Comisión de Energía y Minas, quien, en su predictamen, propone la siguiente redacción:

Artículo 5°.- Titulación de áreas con Instrumentos de Gestión Ambiental presentados

El minero informal inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo), en estado vigente, que cuente con Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) o su instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera (Igafo) presentado ante la autoridad competente, en sus dos

³ Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo). Con la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1293 se crea el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo), a cargo de la Dirección General de Formalización Minera (DGFm) del Ministerio de Energía y Minas (Minem), constituyéndose como el único registro formal de los mineros en proceso de formalización.

⁴ El Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC, es un documento técnico que se aplica a las actividades en curso de la pequeña minería y minería artesanal en procesos de formalización para adecuarlas a las obligaciones legales ambientales. El IGAC tiene carácter de declaración jurada y contiene las metas graduales, objetivo de corto y mediano plazo, cronograma y presupuesto de inversiones que se realizarán para su cumplimiento. Tomado de: http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2013/11/Gu%C3%ADa-para-la-elaboraci%C3%B3n-del-Instrumento-de-Gesti%C3%B3n-Ambiental-Correctivo-IGAC_-Oro-Justo.pdf.
Fecha de consulta: 26 de mayo de 2023.

⁵ El Igafo es el Instrumento de Gestión Ambiental y Fiscalización para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal y su aprobación es requisito indispensable para desarrollar la minería artesanal y de pequeña escala.

aspectos (correctivo y preventivo), puede acceder a la titularidad de la cuadrícula minera declarada ante el Reinfo, correspondiente al lugar donde realiza sus operaciones, conforme al procedimiento que se establezca en el reglamento.

Como se puede observar, de la redacción original del proyecto de ley se desprende que, para acceder a la titularidad de la cuadrícula minera, no se requiere de la aprobación de ningún instrumento de gestión ambiental, sino solo de la presentación. Luego, la Comisión de Energía y Minas modifica el artículo sujetando el otorgamiento a una disposición reglamentaria. Al respecto, consideramos que no se debe aprobar una disposición en la que se permita la titulación sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado.

Al respecto, consideramos que para que el PPM o PMA puedan acceder al régimen de formalización no debería bastar con la sola presentación del instrumento de gestión ambiental, sino que este debería ser aprobado antes de acceder a la titularidad, sobre todo, considerando que quienes tramitan el Igafo y el IGAC vienen realizando actividades mineras sin contar con instrumentos de gestión ambiental, es decir, ya están generando impactos ambientales que no están siendo gestionados con las medidas de manejo ambiental correspondientes.

Sobre lo anterior, permitir una continuidad de actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental correspondiente es flexibilizar el sistema de evaluación ambiental e implica un retroceso en el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental. De igual modo, en el caso en particular, implica un retroceso en las políticas de lucha en contra de la minería informal e ilegal.

En efecto, debemos resaltar la importancia de la evaluación ambiental como el proceso técnico legal que permite al Estado evaluar las medidas de manejo ambiental para gestionar, es decir, prevenir, mitigar, rehabilitar, remediar y compensar impactos ambientales negativos, conforme lo señala la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

En tal sentido, es imperante que los administrados que ya se encuentran fuera del sistema legal, al haber realizado actividades sin cumplir con tramitar el instrumento de gestión ambiental correspondiente, ahora deban tramitar los instrumentos correctivos correspondientes y obtener su aprobación antes de obtener alguna titularidad. Solo así el Estado se asegurará de que se gestionen los impactos ambientales ya generados.

Se dispone, además, que la Dremh se encargue de realizar las inspecciones de campo que se necesiten para tal fin. En ese contexto, entendemos y apoyamos la iniciativa de que se realicen las inspecciones en campo

necesarias, pues ello permitiría, además, verificar las actividades que el minero en vías de formalización realiza y los probables conflictos sobre el uso de la tierra generados. No obstante, resulta sumamente importante verificar si la Dremh cuenta con capacidades técnicas para llevar de manera adecuada las verificaciones necesarias, por ello, de manera previa a la entrada en vigor de la ley, se debería realizar un proceso de fortalecimiento de capacidades de los funcionarios involucrados a cargo del Ministerio de Energía y Minas. Asimismo, se debería verificar que la Dremh cuente con el equipo logístico necesario para el adecuado desarrollo de sus competencias.

Por otro lado, dentro del proceso descrito en el proyecto de ley, se dispone que el Gobierno Regional será el responsable de publicar carteles de los petitorios presentados en el diario judicial del departamento, entonces debemos preguntarnos si este constituye un cartel que cumpla con su objetivo: alertar a las demás personas interesadas sobre la misma superficie de proceso, por ello, resulta importante que se pueda considerar una lista de lugares de fácil acceso y conocimiento popular donde los carteles deberán ser publicados por un plazo determinado, al término del cual se deberían gestionar las actas de publicación correspondientes.

4.3. Sobre las acciones de supervisión de la actividad minera formalizada

Artículo 7.- Supervisión de la actividad minera

Los titulares de las concesiones mineras otorgadas al amparo de la presente norma, como parte de su responsabilidad ambiental en materia de seguridad, se encuentran obligados a solicitar dos (02) supervisiones de sus actividades de forma anual, se encuentren o no realizando la actividad, las mismas que son requeridas en los meses de enero y julio de cada año.

La autoridad competente se obliga a atender las solicitudes de supervisión en un plazo máximo de sesenta (60) días bajo responsabilidad.

Conforme se aprecia, el artículo propuesto en la redacción original del proyecto de ley traslada al titular de la concesión minera la obligación de solicitar a la autoridad competente, la realización de 2 supervisiones al año; solicitud que debe realizarse a la autoridad en los meses de enero y julio de cada año. Asimismo, esta debe realizar las supervisiones en un plazo máximo 60 días, bajo responsabilidad. Ello, en el marco de la “responsabilidad ambiental y de seguridad” del titular minero, precisa el artículo.

Respecto a ello, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con la legislación minera, los gobiernos regionales son competentes para conducir el proceso de aprobación de los estudios ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, respecto de los pequeños productores mineros o productores mineros artesanales. Asimismo, son competentes en materia de fiscalización para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los titulares mineros.

Por su parte, el artículo 5° del Decreto Legislativo 1100, que desarrolla el ejercicio de la fiscalización ambiental de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, señala que las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) deben ejecutar supervisiones regulares de carácter permanente, así como realizar supervisiones especiales no programadas, las cuales deben ser incluidas en los Planes Anuales de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa) y ser reportadas al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), conforme a la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo 070-2010-OEFA-PCD.

En ese contexto, consideramos que la disposición de que las supervisiones sean realizadas a solicitud del administrado no es la más adecuada ni se condice con la normativa vigente en la materia, toda vez que las acciones de supervisión de la actividad minera formalizada deberían realizarse de oficio y en base a una programación anual que considere distintos criterios de priorización específicos, pudiéndose dar, si así lo amerita, sin notificación previa, ya que solo de esta manera se podría verificar el cumplimiento adecuado de las obligaciones ambientales fiscalizables.

Consideramos, además, que algunas acciones de supervisión deberían estar acompañadas de otras entidades del Estado con mayor conocimiento sobre la materia, por ejemplo, la Autoridad Nacional del Agua o el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

En ese sentido, coincidimos con los aportes del Ingemmet al proyecto de ley, en el extremo de que este artículo complejiza innecesariamente el proceso de supervisión de la actividad minera al incluir la obligación del administrado en solicitar la supervisión cuando es la autoridad competente quien debe programar y ejecutar las supervisiones.

Por ello, nos parece acertado que, a través del predictamen recaído en el Proyecto de Ley, la Comisión de Energía y Minas haya acogido el comentario de Ingemmet y se haya optado por desestimar esta disposición y, por ende, quedado fuera de la propuesta final.

4.4. **Sobre los derechos de uso de la tierra y la suspensión de la solicitud y otorgamiento de títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre**

Séptima disposición complementaria final. - Suspensión de solicitud y otorgamiento de Concesiones Forestales

Suspéndase la solicitud y otorgamiento de concesiones forestales u otros títulos habilitantes para el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre dentro del anexo 1 del Decreto Legislativo 1100 del departamento de Madre de Dios.

La Disposición Complementaria Final Séptima del Proyecto de Ley bajo análisis dispone la suspensión de la solicitud y otorgamiento de títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre dentro de las áreas comprendidas en el Anexo 1 del Decreto Legislativo 1100 de Madre de Dios. Debe indicarse que dicho Anexo señala las áreas o zonas en las que se puede realizar pequeña minería o minería artesanal en la región. Sin embargo, es importante mencionar que en dichas áreas también se encuentran vigentes diversos títulos habilitantes forestales.

Es importante considerar que, en el año 2014, Osinfor señaló que del total del área del Anexo 1, el 65.38% (325.773 ha) correspondía a unidades de manejo forestal otorgadas para su aprovechamiento por particulares mediante concesiones forestales de diferentes modalidades, lo que implica que el 34.62% restante, es decir 172,524 ha corresponden a áreas sin categorización⁶.

Por otro lado, se tienen datos de que existen más de 2700 concesiones y petitorios mineros en Madre de Dios, y se han registrado 1785 derechos mineros con superposición total y parcial a concesiones forestales⁷.

En consecuencia, suspender la solicitud y otorgamiento de concesiones forestales y de fauna silvestre sin ningún criterio técnico-legal puede incrementar los problemas descritos anteriormente, afectando al patrimonio forestal y de fauna silvestre y generando riesgos en la población local asociada a actividades ilegales en la zona, toda vez que los títulos habilitantes en Madre de Dios suelen desarrollarse en medio de conflictos sociales permanentes, puesto que diferentes predios agropecuarios se

⁶https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1016310/Contribucion_OSINFOR_Madre_de_Dios20200716-31706-xl5awz.pdf.

⁷ https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Informe-Corrupcion-en-MAPE_final.pdf.

encuentran superpuestos a concesiones forestales, Áreas Naturales Protegidas, comunidades nativas y a concesiones mineras. Por su parte, el proyecto Prevenir de USAID, en un estudio, señaló que la falta de un ordenamiento territorial que establezca claramente los derechos de superficie que existen, implican un riesgo de corrupción en las actividades de minería artesanal y de pequeña escala⁸.

La Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS), dispone modalidades específicas para el otorgamiento de derechos sobre las tierras con CUM forestal o de protección, ello supone que para el otorgamiento de derechos de otros recursos renovables y no renovables se debe solicitar una consulta al Serfor siempre que las superficies a otorgar puedan afectar a los recursos forestales y de fauna silvestre, como las actividades mineras. Además, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con los artículos 8 y 9 de la LFFS, las tierras con aptitud forestal tienen capacidad para la producción permanente y sostenible de bienes y servicios forestales; y las clasificadas como de protección no son aptas para el aprovechamiento maderable u otros usos que alteren la cobertura vegetal o remuevan el suelo.

Asimismo, se tiene que el Decreto Legislativo 1336 que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral, señala en su artículo 12 que *“Créase el Grupo de Trabajo Multisectorial (...), el cual identifica la superposición entre los derechos para el aprovechamiento de recursos naturales de flora y fauna silvestre, y los derechos mineros en la Amazonía, determinando por orden de prelación la concesión o contrato que primero otorgó el Estado, cumpliendo las formalidades que la norma sobre la materia exige, los mismos que además deben encontrarse vigentes. (...)”*. Ello supone respetar los procedimientos administrativos de otorgamiento de títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre que se encuentran en trámite de evaluación y aprobación, bajo el principio de gobernanza forestal y de fauna silvestre⁹. Además, el fortalecimiento de derechos forestales puede suponer un freno en el avance de la actividad minera dentro de las áreas concesionadas¹⁰.

Entendemos que, para evitar probables conflictos sociales futuros, en lo que dure el proceso de formalización minera propuesto se deberán suspender las solicitudes para el otorgamiento de nuevas concesiones forestales, sin embargo, consideramos que los procedimientos administrativos iniciados con

⁸ https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Informe-Corrupcion-en-MAPE_final.pdf

⁹ Numeral 1 del Artículo II (principios generales) de la LFFS.

¹⁰ De acuerdo con Osinfor, en el año 2013 el proceso de fiscalización realizado en el interior del área del Anexo 1 del DL 1100, estableció que el área afectada por la actividad minera en áreas concesionadas era de 8,288.17 ha y en el área sin concesionar era de 26,116.48 ha es decir 300% más que en el área en donde no hay superposición de títulos a pesar de ser en su conjunto un área de menor extensión.

anterioridad deberán continuar con el trámite correspondiente, respetando y garantizando un debido procedimiento para su evaluación y de corresponder, su otorgamiento.

5. Conclusiones y recomendaciones finales

- 5.1. Si bien el Proyecto de Ley se percibe como una oportunidad para que los pequeños mineros y mineros artesanales en proceso de formalización concluyan sus procesos y puedan convertirse en titulares de derechos y obligaciones con el Estado, resulta sumamente importante tomar previsiones para no generar atropellos ni vulneración de los derechos preexistentes. Por ello, recomendamos que, de manera previa, se georreferencie la superficie que abarca el Anexo 1 del Decreto Legislativo 1100 y sobre esta se realice un estudio físico legal que permita recopilar y sistematizar información gráfica actualizada, detalle de los derechos otorgados preexistentes, evaluación de los antecedentes dominiales e investigación registral **con el objetivo de prevenir conflictos de superposición y otros.**
- 5.2. Sugerimos, que, además, se establezca como un paso previo a la titulación del derecho minero la solicitud de **la opinión previa vinculante de las otras entidades generadoras de catastro en Madre de Dios: Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre y la Dirección Regional de Agricultura.** Este requisito nos permitirá garantizar que sobre la superficie que se pretende formalizar no existen otros derechos, evitando así, conflictos de superposición que dilatarían aún más el proceso.
- 5.3. **Las acciones de supervisión** una vez que se cuente con la formalización de la actividad minera, deberían realizarse de oficio y en base a una programación anual que considere distintos criterios de priorización específicos, pudiéndose dar, si así lo amerita, **sin notificación previa, ya que solo de esta manera se podría verificar el cumplimiento adecuado de las obligaciones ambientales fiscalizables.**
- 5.4. Suspender la solicitud y otorgamiento de concesiones forestales y de fauna silvestre sin un análisis técnico mayor ni un ordenamiento territorial claro, puede suponer un riesgo mayor para el desarrollo de las actividades mineras y facilitar el desarrollo de actividades ilícitas al interior de la superficie determinada en el Anexo 1 del Decreto Legislativo 1100; además, se estaría vulnerado el debido procedimiento administrativo de otorgamiento de títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre que se encuentran en trámite de evaluación y aprobación, bajo el principio de gobernanza forestal y de fauna silvestre.

- 5.5. Subsana das las las observaciones realizadas al Proyecto de Ley, vemos en este una oportunidad para que Madre de Dios pueda partir en la implementación del catastro único regional con el objetivo de articular, recopilar y gestionar el acceso a la información gráfica catastral de manera eficiente y coordinada.

Por lo expuesto anteriormente, recomendamos que la propuesta bajo análisis sea revisada bajo los términos expuestos.



SPDA

www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú